

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS

Avaliku õiguse instituut

Marina Põldma

**RIIGI SUVERÄÄNSUS JA JULGEOLEK NING
RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA ÕIGUSED**

Magistritöö

Juhendaja:

PhD René Värk

Tallinn 2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1 RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA ÕIGUSTE JA KOLLEKTIIVSETE ÕIGUSTE SEOS JA VASTUOLUD	10
1.1 Rahvusvahelise kaitse taotleja õiguste olemus ja õiguslik raamistik.....	10
1.2 Rahvusvahelise kaitse taotlejate põhiõigused Euroopa ühises varjupaigasüsteemis. 14	
1.2.1 Vastuvõtutingimuste direktiiv.....	15
1.2.2 Dublini määrus ja Eurodaci määrus.....	18
1.2.3 Menetlusdirektiiv.....	20
1.3 Rahvusvahelise kaitse taotlejate õigused ja nende suhestumine kollektiivsete õigustega.....	23
2 RIIGI SUVERÄÄNSUSE JA JULGEOLEKU TAGAMINE RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA ÕIGUSTE KONTEKSTIS	27
2.1 Riigi suveräänsuse mõiste ja olemus	27
2.2 Riigi julgeolek suurearvulise sisserände ja rahvusvahelise kaitse õiguse vaates	32
2.3 Regulatsioonid, vältimaks varjupaigainstitutsiooni kuritarvitamist terrorismi eesmärgil.....	39
3 RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA ÕIGUSI, RIIGI SUVERÄÄNSUST NING JULGEOLEKU TAGAMIST PUUDUTAVATE KOHTUASJADE ANALÜÜS	48
3.1 Riigi suveräänsust ja julgeolekut puudutavate rahvusvahelise kaitse asjade analüüs.....	48
3.2 Järeldus ja ettepanekud	54
KOKKUVÕTE	58
A COUNTRY'S SOVEREIGNTY AND SECURITY AND THE RIGHTS OF AN APPLICANT FOR INTERNATIONAL PROTECTION	61
kasutatud allikad.....	68
Kasutatud kirjandus	68
Kasutatud õigusaktid	73

Kasutatud kohtupraktika.....74

SISSEJUHATUS

Inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 14 kohaselt on igal inimesel õigus otsida ja saada rahvusvahelist kaitset teistes riikides. Antud põhimõtet on lubanud järgida 145 riiki¹, kes on ühinenud 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni² ja selle 1967. aasta New Yorgi protokolliga³. Eesti ühines nimetatud kokkulepetega dokumentidega 1997. aastal⁴, mis tähendab, et Eesti on samuti võtnud endale kohustuse kaitsta välismaalasi, kes kardavad põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast ning kes viibivad väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibivad väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.

Teisalt on igal riigil suveräänne õigus kujundada oma riigi rändepoliitikat ja otsustada, milliseid välismaalasi ja missugusel eesmärgil ning tingimustel ta oma territooriumile lubab. Juba 2001. aasta 11. septembri sündmused Ameerika Ühendriikides ning samalaadsed hilisemad tragöödiad Euroopas kinnitavad, et varjupaiga institutsioonist on aastaks 2015 kujunenud julgeolekuoht, mis avaldub eelkõige selles, et terroriakti toimepanekut kavatsevad isikud kasutada rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist lihtsa võimalusena Euroopa Liitu pääsemiseks.⁵

Lisaks on Euroopa ühist varjupaigasüsteemi väga hõlbus kuritarvitada välismaalastel, kes on juba mujal riikides toime pannud terroriakte või muid raskeid kuritegusid ning karistusest pääsemise eesmärgil saavad hiljem Euroopa Liitu ja paluvad siin rahvusvahelist kaitset.

¹ 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta New Yorgi protokollide osalisriigid. Aprill 2015. Arvutivõrgus:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3b73b0d63&query=protocol%20146> (03.05.2015)

² Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.

³ 31. jaanuari 1967.a. pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26.

⁴ Pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seadus. – RT II 1997, 6, 26.

⁵ Guild, E., Baldaccini, A. *Terrorism And the Foreigner: A Decade of Tension Around the Rule of Law in Europe*. Martinus Nijhoff Publishers 2007, lk 57-58.

Viimase kümnendi jooksul Euroopa Liidu riikides esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste arv onon püsinud stabiilselt väga suurena, s.t enam kui 600 000 taotlust aastas ⁶. Samas võttis Euroopa Parlament 12. juunil 2013 enam kui 5 aastat kestnud töö tulemusena vastu rahvusvahelise kaitse valdkonda reguleerivad Euroopa Liidu õigusaktide, millega minnakse üle uuele Euroopa ühisele varjupaigasüsteemile. Euroopa ühise varjupaigapaketi rakendamisega alates juulist 2015 kehtestatakse uued ja rahvusvahelise kaitse taotlejale veelgi rohkem õigusi ning suuremaid tagatise ning võimalusi pakkuvad varjupaigataotluste käsitlemise reeglid – need puudutavad nimetatud taotluste menetluse põhimõtteid, tähtaegu, Euroopa Liitu saabuvate rahvusvahelise kaitse taotlejate põhiõigusi ning sotsiaalseid tagatise. Samuti tagatakse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamisega paremad ja ühtsemad varjupaigataotlejate kohtlemise nõuded ning kergem ligipääs menetlusele, samuti õigus jääda liikmesriiki kuni isiku suhtes rahvusvahelise kaitse menetluse raames tehtud edasikaebamise otsuste tulemusteni.⁷

Magistritöö aktuaalsus avaldub ka faktis, et Euroopa Parlamendi 12. juunil 2013 vastu võetud varjupaigapaketti kuuluvad ning eelkõige rahvusvahelise kaitse taotleja õigusi ja garantiisid sisaldavad direktiivid tuleb siseriiklikusse õigusesse üle võtta kahe aasta jooksul pärast nende avalikustamist Euroopa Liidu Teatajas, kuid viimaste aastate terroristlike sündmuste vaates on asjakohane analüüsida, kas aastal 2015 tuleks rännet, eriti varjupaiga valdkonda puudutavate õigusaktide kehtestamisel terroristlike rünnakute minimeerimiseks prevaleerida pigem kollektiivsed huvid isiku põhiõiguste ees.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kuuluvate õigusaktide kehtestamisega kaasnevad eelkõige sätted, mis on suunatud rahvusvahelise kaitse taotleja õiguste kaitseks ja garantiide, muuhulgas varjupaigamenetlusele ligipääsu tagamiseks. Seesuguste regulatsioonide jõustamine on õiglane ja humanne, küll aga tuleb vaieldamatult analüüsida, kas olukorras, kus Euroopa Liitu siseneb iga päev tuhandeid varjupaigataotlejaid, kelle taust ja päritolu on vähemasti rahvusvahelise kaitse menetluse algfaasis, st umbes kuni 4 kuud teadmata, on riigi kodanike ja alaliste elanike suhtes õige ja õiglane täielikult järgida sedavõrd üksikisiku, st

⁶ Eurostat, Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded) 29.04.2015. Arvutivõrgus: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en (29.04.2015)

⁷ Euroopa Parlament andis heakskiidu uuele varjupaigasüsteemile. 2013. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/news/et/news-room/content/20130607IPR11389/html/Euroopa-Parlament-andis-heakskiidu-ueele-Euroopa-varjupaigas%C3%BCsteemile> (03.03.2015)

rahvusvahelise kaitse taotleja isiku huvisid või tuleb viimaste aastate jooksul nn. rahvusvahelise kaitse taotlejate ja juba pagulase staatuse saanud isikute toime pandud terroristlike rünnete valguse siiski prevaleerida riigi avalikud huvid ja julgeolek ning jätkata jõulisemat riigi suveräänsuse õiguse rakendamist, otsustamaks isikute üle, kes tema territooriumile sisenevad või seal viibivad.

Põgenike massilist sisserännet peetakse Euroopa Liidus suureks probleemiks. Kuigi Eestisse saabub vähem varjupaigataotlejaid kui teistesse Euroopa Liidu riikidesse, on ka siin rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute arv viimasel kolmel aastal jõudsalt kasvanud.⁸ Eestil on valminud tegevuskava, mis reguleerib eri valitsusasutuste tegevust ja koostööd põgenike võimaliku massilise sisserände korral. Tegemist on riikliku hädaolukorra lahendamise kavaga, mille koostamise vajadus tulenes uuest hädaolukorra seadusest. Tegevuskava hõlmab erinevaid tegevusi, mille eesmärk on korraldada riiki sisse rännanud põgenike vastuvõtmist: menetleda rahvusvahelise kaitse taotlusi, majutada põgenikke ja rahuldada nende esmavajadusi⁹. Siiski pole põhjalikult pole analüüsitud, kas ja kuidas on kaitstud Euroopa Liidu kodanike ning alaliste elanike huvid, eelkõige nende turvalisuse küsimus olukorras, kus suur hulk välismaalasi sisenevad pagulase egiidi all territooriumile, kuid nende taust on tegelikkuses teadmata. Muuhulgas ei saa isikult, kes palub riiki sisenedes asüüli, nõuda kehtiva isikut tõendava dokumendi olemasolu – seega siseneb igal aastal Euroopa Liidu territooriumile isikuid, kelle isikut pole võimalik tuvastada, päritolu on teadmata ning kelle varjatud eesmärk võib olla vastuvõttvas riigis või mõnes teises liikmesriigis terrorirünnak korraldada. Seega on oluline leida lahendus uurimisprobleemile, kas kehtiva rahvusvahelise kaitse poliitika rakendamisel prevaleerivad riigi ja selle kodanike ning alaliste elanike huvid, mis on seotud riigi suveräänsuse ja seeläbi ka julgeoleku tagamisega, või üksikisikud huvid, mis on seotud Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta New Yorgi protokollist¹⁰ tuleneva õigusega paluda ja saada rahvusvahelist kaitset viimase lepinguga ühinenud riikidelt.

Magistritöös püstitatud probleemile otsitakse vastust alljärgnevate uurimisküsimuste kaudu.

⁸ Rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2011. – Olulised arengusuunad Eestis ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides. Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus Euroopa Rändevõrgustik. Arvutivõrgus: http://www.sisekaitse.ee/public/RandePoliitika_layout_est_veeb.pdf (05.04.2015)

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.

1. Millised rahvusvahelise kaitse taotleja õigused on enam kaitstud kui riigi alaliste elanike kollektiivsed huvid?
2. Milliseid õigusakte tuleb täiendada või õigusprintsipi muuta, et oleks tagatud riigi suverääanne õigus kontrollida, millised välismaalased ja mis tingimusel riigi territooriumile sisenevad ja seal viibivad?
3. Milliseid meetmeid tuleb tõhustada ja milliseid täiendavaid meetmeid kasutusele võtta, et vähendada pagulasõigusest tulenevaid võimalikke ohte riigi suveräänsusele ja julgeolekule ning selle territooriumil elavate alaliste elanike kollektiivsete huvide allutamist rahvusvahelise kaitse taotleja üksikisiku õigustele?

Magistritöö eesmärk on välja selgitada vastuolud rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste ja riigi, selle kodanike ning alaliste elanike huvid riigi suveräänsuse ja julgeoleku vaates ning uuringu tulemuste põhjal teha ettepanekud rahvusvahelise kaitse valdkonna printsiipide muutmiseks ja regulatsioonide täiendamiseks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste saamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded.

1. Analüüsida õiguslase teaduskirjanduse kaudu, millised on vastuolud kahe õiguse vahel: rahvusvahelise kaitse taotleja õigus paluda ja saada rahvusvahelist kaitset ning riigi suverääanne õigus kehtestada kord oma territooriumil viibivate isikute suhtes.
2. Analüüsida rahvusvahelise kaitse taotleja õigusi riigi kodanike ja alaliste elanike julgeolekut puudutavate õiguste ja huvide vaates ning uuringu tulemuse kaudu hinnata, kas ja kuidas on kaitstud riigi kodanike ja alaliste elanike kollektiivsed huvid, vältimaks varjupaiga egiidi all sisserännanud isikute toime pandavat terroriakti Genfi pagulaskonventsiooni ja selle New Yorgi protokolliga ning Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide alusel paluva isiku õiguste kontekstis.
3. Analüüsida kohtulahendeid, mis käsitlevad vastuolusid riigi suveräänsuse õiguste, mis lubavad riigil kujundada oma rändepoliitikat ning otsustada milliseid välismaalasi ja missugusel eesmärgil ta oma territooriumile lubab, et tagada alaliste elanike kollektiivsed õigused ning välistada terrorioht, ja rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste vahel.
4. Rahvusvahelise kaitse üksikisiku õigusi ja kollektiivsete õiguste osas läbi viidud analüüsi põhjal teha ettepanekuid õigusaktide täiendamiseks ja pakkuda välja võimalusi, minimeerimaks terroristlikel kavatsustel rahvusvahelise kaitse menetluse kuritarvitamise võimalusi.

Antud magistritöö jaguneb ülesehituselt kolmeks osaks. Esimeses peatükis uurib autor rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste olemusest ja raamistikust, sama peatüki raames on autor viinud läbi Euroopa Liidu õigustiku dokumendianalüüsi rahvusvahelise kaitse taotleja õiguste vaates. Seejärel uurib autor rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste suhestumist kollektiivsete huvidega, keskenduses sealjuures eriti riigi suveräänsuse ja julgeoleku aspektidele.

Teises peatükis uurib esmalt ülevaate riigi suveräänsuse mõistest ja olemusest ning rahvusvahelise õiguse ja riigi suveräänsuse omavahelisest seosest. Seejärel uurib riigi julgeoleku temaatikat rahvusvahelise kaitse õiguse vaates. Teise peatüki viimase osa moodustab regulatsioonide analüüs, mille abil on võimalik minimeerida varjupaigainstitutsiooni kuritarvitamist terrorismi eesmärgil. Kolmandas peatükis analüüsitakse riigi suveräänsust ja julgeolekut puudutavaid kohtuasju, samuti kajastab see magistritöö järeltõlget ja ettepanekuid.

Magistritöö kirjutamisel on autor kasutanud analüütilist uurimismeetodit ning uurimisküsimustele püüab autor leida vastuseid kehtiva õiguse, tavaõiguse, õigusfilosoofilise lähenemise ja kohtupraktika analüüsi abil. Magistritöö põhineb eelkõige võrkeelse teaduskirjanduse, rahvusvaheliste ja Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse ja julgeoleku valdkonna õigusaktide ning rahvusvahelise kohtupraktika analüüsil. Magistritöös on analüüsitud nii Euroopa Kohtu (edaspidi EKO) kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIKo) otsuseid. Kahjuks ei ole töö sisuliste küsimuste analüüsis võimalik kasutada Eesti kohtute praktikat, sest rahvusvahelise kaitse valdkonna kohtupraktika riigi suveräänsuse ja julgeoleku vaates Eestis töö kirjutamise perioodil puudub. Töö kirjutamisel kesksel kohal on 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta New Yorgi protokoll, samuti varjupaigapaketti kuuluvad õigusaktid.

Tulenevalt asjaolust, et Eesti kehtiva õiguskorra ja praktika kohaselt kasutatakse samaaegselt nii varjupaiga- kui rahvusvahelise kaitse taotleja/taotluse/meneluse mõistet, ei pidanud magistritöö autor uurimistöö lugemise selguse huvides võimalikuks ka antud töös läbinisti ühe mõiste kasutamist. Sellest tulenevalt kasutab magistritöö autor eelnimetatud mõisteid

sünonüümidena. Nii varjupaigamenetluse kui ka rahvusvahelise kaitse menetluse all mõeldakse magistritöös pagulase staatuse ja täiendava kaitse määratlemise menetlust.

1 RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA ÕIGUSTE JA KOLLEKTIIVSETE ÕIGUSTE SEOS JA VASTUOLUD

1.1 Rahvusvahelise kaitse taotleja õiguste olemus ja õiguslik raamistik

Igale isikule kuuluvad individuaalsed õigused, mis jagatakse kahte kategooriasse: kodaniku- ja poliitilised õigused ning majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurialased õigused. Kodaniku- ja poliitilised õigused piiravad esmajoonel valitsevate isikute tegevust. Need hõlmavad õigust elule ja inimväärikusele, isiklikule ja perekonnaelule, usuvabadusele, õigust assotsieeruda, vabalt arvamust avaldada, liikuda, koosolekuid pidada jne. Rõhuasetus on siinjuures vabadustel, mis peaks üksikisikul olema. Majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurialased õigused rõhutavad üksikisiku kui kodaniku õigust võrdsusele. Need hõlmavad õigust haridusele, tööle, sotsiaalkindlustusele, võrdsele hüvitusele võrdse väärtusega töö eest, ohutustehnika ja hügieeni nõuetele vastavatele töötingimustele, õigust tööühinguid luua ja kollektiivseid läbirääkimisi pidada jne.¹¹

Sotsiaalsete õiguste lisamine inimõigusi käsitlevatesse dokumentidesse, näiteks nagu pagulaskonventsiooni¹² on tekitanud palju vastakaid arvamusi, kuna sageli väidetakse, et need ei ole mitte õigused, vaid pigem soovitatavad eesmärgid.¹³ Sotsiaalsed õigused „sõltuvad enamasti riigijuhtide poliitilisest tahtest, ideoloogilistest kaalutlustest, riigi käsutuses olevatest ressurssidest ning arengutasemest“¹⁴.

Majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurialaseid õigusi käsitletakse sageli teise põlvkonna õigustena ning poliitilisi ja kodanikuõigusi peetakse esimese põlvkonna õigusteks. Paljud on sellest aru saanud nii, et tegu ei ole pelgalt kategoriseerimisega, vaid tähtsuse alusel liigitamisega, mille järgi tulevad majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurialased õigused pärast poliitilisi õigusi. Seetõttu elasid n-ö teise põlvkonna õigused kuni 1980. aastate lõpuni

¹¹ Marchetti, R., Tocci, N. (koost). Civil society, conflicts and the politicization of human right. United Nations University Press, 2011, lk 33.

¹² Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art. 4, 12 jj., 20 jj.

¹³ Beetham, D. What Future for Economic and Social Rights? - Political Studies 1995, 43 (Special Issue), lk 41-60.

¹⁴ Osaghe, E. Human Rights and Ethnic Conflict Management: The Case of Nigeria. - Journal of Peace Research, 1996, 33 (2), lk 171-188.

omamoodi varjuelu ning kultuuriliste õiguste, mida käsitletakse peamiselt vaid rahvusvähemuste kontekstis, puhul kehtib see rohkemal või vähemal määral tänaseni. Majanduslikud ja sotsiaalsed õigused on seevastu saanud osaks peavoolu arutelust inimõiguste üle, ehkki seni ei ole neid veel poliitiliste ja kodanikuõigustega võrdsel määral käsitletud.¹⁵ Antud käsitlest saab järeldada, et majanduslikud sotsiaalsed ja kultuurilised individuaalsed õigused avalduvad rahvusvahelise kaitse taotlejale varjupaigamenetluse protsessis juba enne, kui ta on avaldanud soovi varjupaika taotleda, ning nn teise kategooria õigustele peaks varjupaigataotlejal olema õigus pärast taotluse esitamist. Näiteks peab isikule olema tagatud võimalus vabalt realiseerida religiooniga seotud õigusi ja on üldteada, et usupõhimõtete erisused on olnud erinevate konfliktide algallikad. Seega on võimalik järeldada, et pagulaste suure sisserände tulemusena suureneb ka nendega kaasneva religiooni kandepind vastuvõtjariigis. Euroopa Liiduski on aset leidnud konflikte eri religiooniga kogukondade vahel. Näiteks Belgias on tekkinud suur konflikt moslemikogukonna ja teiste belglaste vahel.¹⁶ Käsitletavas riigis käib kohtuprotsess rühmituse Sharia4Belgium üle, mille juht Abu Imran rõhutab, et on vaid aja küsimus, millal Belgias kuulutatakse välja islamikalifaat. Sellise olukorra tekkimine ohustab vastuvõtjariigi sisejulgeolekut ning islamiusku mittekuuluvate isikute kollektiivseid huvisid, sest konflikti algatanud religioon sisaldab endas radikalismi.

Rahvusvahelise kaitse õiguse ja rahvusvahelise kaitse taotlejate õigusi reguleeriv kõige olulisemaks peetud õigusakt on Genfi pagulaskonventsioon ja selle 1967. aasta lisaprotokoll, millega Eesti ühines 1997. aastal.¹⁷ Genfi konventsioon sisaldab pagulase definitsiooni, sätestab pagulaseks saamise ja selle välistamise põhimõtted ning kohustab konventsiooniga liitunud riike tagama pagulase staatuses isikutele sotsiaalsed tagatised, nagu näiteks soodsamad võimalused tööle asumiseks ja eluaseme saamiseks, haridusele ligipääsu jpm. Kui esialgu oli konventsiooni reguleerimisala selgelt Euroopaga ja enne 1951. aastat toimunud sündmustega piiritletud ning omas eesmärgi lahendada Teise maailmasõja tagajärjel tekkinud põgenikeprobleemi, siis seoses koloniaalimpeeriumite lagunemise ja sellest tulenevate relvakonfliktide mõjude ilmnemisega tekkis vajadus konventsiooni laiendada. 1967. aasta New Yorgi protokolliga kaotati geograafiline ja ajaline piirang ning laiendati konventsiooni

¹⁵ Marchetti, R., Tocci, N. viide 11, lk 33.

¹⁶ Tralla, J. ERR Brüsselis: terrorioht tekitab pingeid moslemite ja teiste belglaste vahel 23.01.2015. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/42d00947-54fb-47e9-ac55-3ee1b2242cc0> (25.04.2015)

¹⁷ Pagulasseisundi konventsioon, viide 3.

põhimõtete kehtivust kõikidele piirkondadele ning sündmustele, mis olid toimunud või võisid tekkida tulevikus.

Genfi konventsioon sisaldab ka varjupaigamenetluse peamise ehk välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtet (*non-refoulement*),¹⁸ mis keelab konventsiooni osalisriigil sõnaselgelt saata isikut oma territooriumilt välja või territooriumile tagasi või selle piirile, kus tema elu või vabadus on ohus rassi, rahvuse, usu, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu.

Teine oluline rahvusvahelise õiguse allikas varjupaiga valdkonnas on inimõiguste ülddeklaratsioon¹⁹, mille koostamine tulenes samuti soovist vältida tulevikus Teise maailmasõja laadseid sündmusi ja mis võeti vastu ÜRO peaassambleel 1948. aastal. Tegemist ei ole küll õiguslikult siduva tekstiga, kuid sellele vaatamata on antud dokumendist saanud inimõiguste alustala, mille järgimist eeldatakse kõigilt inimõigusi aktsepteerivatelt riikidelt.²⁰ Inimõiguste ülddeklaratsioon võeti vastu vahetult enne Genfi konventsiooni ja sisaldab rahvusvahelise kaitse õigusega tihedalt seotud inimõigusi, nagu õigus elule, vabadusele; keeld pidada teist isikut orjuses; keeld kasutada piinamist, julma, ebainimlikku ja tema väärikust alandavat kohtlemist või karistust; õigus perekonnaelu puutumatusse, õigus emigreeruda. Varjupaigaõiguse vaates on kõige olulisem inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 14, mis ütleb, et igal inimesel on õigus tagakiusamise eest teistes maades varjupaika otsida ja seda varjupaika kasutada.²¹

Magistritöö autor nõustub, et inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 14 sätestatu on isiku põhiõiguste vaates asjakohane, kui see rakenduks alati isikule, kes tagakiusamise, rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibivad väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibivad väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda. Siiski aga olukorras, kus rahvusvahelise kaitse palumise eesmärgil siseneb Euroopa Liidu territooriumile iga päev

¹⁸ Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art. 33.

¹⁹ Inimõiguste ülddeklaratsioon. Arvutivõrgus: <http://vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon> (05.04.2015)

²⁰ Gammeltoft-Hansen, T. ja Gammeltoft-Hansen, H. The Right to Seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU - European Journal of Migration and Law, 2008, 10, 439-459.

²¹ Inimõiguste ülddeklaratsioon, viide 19.

tuhandeid välismaalasi, ei pruugi päritoluriigist lahkumise põhjus olla Genfi konventsiooni artiklis 1 sätestatu. Autor leiab, et pigem on isikute elu ja tervis ohus kodumaal, kus leiab aset relvakonflikt ja sellest tulenevalt tuleb enamikke sisserändajaid käsitleda kui lihtsalt põgenikke või isegi majandusmigrantidena, aga mitte kui pagulasi.

Autor on seisukohal, et 21. sajandi teise kümnendi immigratsioonivoogusid vaadeldes on äärmiselt oluline anda esmalt hinnang, mis laadi konfliktiga on antud riigis tegemist, ja selle kaudu kvalifitseerida isikute staatus – st kas isik võiks vajada pigem ajutist kaitset ajani, mil olukord päritoluriigis stabiliseerub, ning selle sündmuse järel peab ajutist kaitset saanud välismaalane kodumaale tagasi pöörduma. 2015. aasta aprilli Vahemere traagiliste sündmuste vaates on Eesti välisminister märkinud, et äärmiselt vajalik on tegeleda konfliktipiirkondades lahingutegevuse lõpetamisega, et illegaalne põgenikevool Euroopasse lõppeks. Välisminister on autori arvates õigesti kvalifitseerinud põgenikeks isikud, kes üritava tänasel päeval Vahemerd ületades põgeneda sõjategevuse eest oma kodumaal.²²

Euroopas on inimõiguste ülddeklaratsiooni ja Genfi konventsiooni kõrval oluline õiguse allikas ka Euroopa Nõukogu 1950. aastal vastu võetud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon²³ sest see sisaldab samuti aluseid,²⁴ mille esinemine võib olla rahvusvahelise kaitse taotlemisele ja selle staatuse omistamisele. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni täitmise üle peab järelevalvet Euroopa Inimõiguste Kohus, mis loodi 1959. aastal ja kuhu inimestel on õigus kaevata konventsiooniga liitunud riike. Siinkohal on oluline täpsustada, et nimetatud institutsioon ei anna küll oma otsuste ja arvamustega ühelegi isikule riigis viibimisõigust ega rahvusvahelise kaitse staatust, kuid selle tõlgendused konventsiooni sätete järgimiseks on osalisriikidele kohustuslikud²⁵.

²² Pentus-Rosimannuse sõnul näitab tragöödia Vahemerel vajadust muuta olukorda Liibüas kohapeal. Postimees: 19.04.2015. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3162097/pentus-rosimannuse-sonul-naitab-tragoodia-vahemerel-vajadust-muuta-olukorda-liibuas-kohapeal> (25.04.2015)

²³ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57; RT II 2010, 14, 54.

²⁴ *Ibid*, art.3.

²⁵ Euroopa Inimõiguste Kohus. General information on the Court. Euroopa Inimõiguste Kohus: 2011 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c> (07.03.2015)

1.2 Rahvusvahelise kaitse taotlejate põhiõigused Euroopa ühises varjupaigasüsteemis

Antud alapeatüki eesmärk on uurida rahvusvahelise kaitse taotleja õigusi Euroopa Liidu õigusliku raamistiku kontekstis. Kuigi rahvusvahelise paguluse ja inimõiguste kaitsmise süsteemi vastavad normid on rahvusvahelise pagulusõiguse ja inimõiguste kaitse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse nurgakiviks, on siiski pidevalt väidetud, et Euroopa Liidu varjupaigapaketi õigusaktid ei järgi neid norme piisaval määral.

Samuti vaieldakse teemal, et Euroopa Liit ei võta rahvusvahelise õiguse kohaselt vastutust sedalaadi rikkumiste eest oma liikmesriikides. Antud n-õ süüdistuse vältimiseks hakati püüdlema Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamise poole. Õiguslikust vaatest tähendas see asüülivaldkonda puudutavate ühtlustatud õigusaktide vastuvõtmist ehk varjupaigapaketi koostamist ja jõustamist Euroopa Liidus. Varjupaigapaketi õigusaktide vastuvõtmise idee sai alguse Euroopa Ülemkogu istungil Tampere 1999. aastal, kui Euroopa Liit otsustas püüelda sellise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise poole, mis põhineb pagulasseisundit käsitleva 1951. aasta Genfi konventsiooni täielikul kohaldamisel, säilitades seega pagulase välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte järgimise.²⁶

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomine tulenes soovist muuta Euroopa Liit ühtseks pagulaste kaitsmise alaks, mis põhineb täielikult ja igakülgset Genfi konventsioonil ja liikmesriikide ühistel humanitaarväärtustel.²⁷ Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamiseks on vastu võetud ja Euroopa Liidu Teatajas avaldatud viis õigusakti:

²⁶ Future common asylum system. Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system [COM (2007) 301 final. 2007], lk. 2 Arvutivõrgus kättesaadav: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114561_en.htm (05.04.2015)

²⁷ *Ibid*, lk.1.

kvalifikatsiooni direktiiv²⁸, vastuvõtutingimuste direktiiv²⁹, menetlusedirektiiv³⁰, Dublini määrus³¹ ja Eurodac-määrus.³²

Euroopa Liidu liikmesriikide poliitiline tahe Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kehtestamisel oli õigusaktide jõustamise kaudu tagada, et rahvusvahelise kaitse taotlejate õigused oleksid kaitstud rahvusvaheliste õigusaktide kohaselt. Euroopa Komisjon koostaski Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide eelnõude tekstid selliselt, et rahvusvahelise kaitse taotlemise võimalused suureneksid, rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste kaitse paraneks ning muu hulgas oleks rahvusvahelise kaitse taotlejatele kindlustatud ka esmaste õiguskaitse-vahendite kasutamine.³³

1.2.1 Vastuvõtutingimuste direktiiv

Vastuvõtutingimuste direktiivi eesmärk on sätestada liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtunõuded³⁴, samuti sätestatakse ühine määratlus selle kohta, kellel on õigus saada pagulase staatus ja täiendav kaitse koos miinimumtaseme sotsiaalmajanduslike õigustega neile kolmandate riikide kodanikele, kes rahvusvahelise kaitse saamiseks kvalifitseeruvad. Lisaks eeldatakse, et vastuvõtutingimuste direktiiv piirab motivatsiooni parima varjupaigataotlemise koha otsimiseks kõikjal ühetaoliste vastuvõtutingimuste loomise kaudu.

²⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule. – ELT 337/9, 20.12.2011.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtunõuded. – ELT 180/96, 29.06.2013.

³⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. – ELT 180/60, 29.06.2013.

³¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT 180/31, 29.06.2013.

³² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks. Süsteem käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil. Eurodaci määrusega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadasel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. – ELT 180/1, 29.06.2013.

³³ Future common asylum system, viide 26, lk.2

³⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, viide 29.

Vastuvõtutingimuste direktiiv³⁵ näeb ette, et liikmesriik võtab kasutusele asjakohased meetmeid, et säilitada võimalikult suurel määral nende territooriumil viibiva perekonna ühtsus, kui asjaomane liikmesriik annab taotlejale majutuse. Antud sätte puhul on tegemist problemaatilise sättega põhjusel, et isegi juhul, kui liikmesriigis on rahvusvahelise kaitse taotleja taust (sh tema mittekariistatus inimvastasuse kuriteos või mittekuulumine liikmeriigile vaenulikesse relvajõududesse ja/või luure- või julgeolekuteenistustesse) menetluse käigus välja selgitatud, siis puudub vastav info tema perekonnaliikmete kohta.

Vaatamata faktile, et rahvusvahelise rände maht on pärast külma sõja lõppu oluliselt suurenenud ja see on avaldanud riikidele tohutut sotsiaalset ja majanduslikku mõju ning seda peetakse ka peamiseks julgeolekumureks,³⁶ tuleb vastuvõtutingimuste direktiivi³⁷ kohaselt tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejatele tagada võimalus vabalt liikuda vastuvõtva liikmesriigi territooriumil või kõnealuse liikmesriigi poolt neile määratud alal. Liikmesriigid võivad küll avalike huvide või avaliku korraga seotud põhjustel või vajadusel määrata rahvusvahelise kaitse taotluse kiire menetlemise ja teha tõhusa järelevalve tagamiseks kindlaks rahvusvahelise kaitse taotleja elukoha,³⁸ kuid sellega ei piirata tema liikumisvabadust. Antud regulatsiooni puhul on tegemist problemaatilise sättega, sest rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisele kaasneb isikule Euroopa Liidu liikmesriigis ligipääs majutusele ja sellega kaasnevatele muudele teenustele, näiteks õigusele haridust saada, piisavale elatustasemele ning tervishoiuteenustele. See võib tuua kaasa rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitavate isikute sisserände Euroopa Liitu, sest seesugused välismaalased esitavad Euroopa Liidus rahvusvahelise kaitse taotluse eesmärgiga leida nn paremat elu Euroopas mitte seetõttu, et kardavad põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast.³⁹ Euroopa Liidu üleselt tuleks kujundada fundamentaalset rände- ja varjupaigapoliitikat, kuid riigi sisejulgeoleku tagamise vaates tuleks riikidele jätta õigus otsustada rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise tingimuse ning arvu osas.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, viide 29, art. 12.

³⁶ Castles, S., Miller, M.J. *The Age of Migration*, 3rd ed. New York: Pluto Press, 2003, lk.63.

³⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, viide 29, art. 7.

³⁸ *Ibid*, põhjenduspunkt 20.

³⁹ Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art.1 (A).

Vastuvõtutingimuste direktiiv on eriti oluline täiendava kaitse all olevatele isikutele, kuna varem pole ükski piirkondlik ega rahvusvaheline instrument sellele rühmale reguleeritud staatust ja võrreldavat õiguste taset pakkunud. Euroopa Komisjon on algusest peale rõhutanud oma kavatsust, et Euroopa ühtne varjupaigasüsteem põhineks pagulasseisundi konventsiooni täielikul ja kaasaval tõlgendusel ning erandklausli vastuvõtmine direktiivi osana järgib seda lähenemist.⁴⁰ Samas kehtestab direktiiv nn erandklausli ka täiendava kaitse kohta. Erandklausel tuleneb Genfi konventsioonist⁴¹ ja tähendab, et ükski isik, keda kahtlustatakse inimsusevastase kuriteo toimepanekus, ei saa direktiivi alusel kaitset, hoolimata igasugusest väärkohtlemise, piinamise vms ohust.

Vastuvõtutingimuste direktiivi vastuvõtmise eesmärk on tagada, et kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides oleksid ühtsed tingimused rahvusvahelise kaitse taotlemiseks. Vastuvõtutingimuste direktiivis sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejale tagatakse võimalus vabalt liikuda vastuvõtva liikmesriigi territooriumil või kõnealuse liikmesriigi poolt neile määratud alal. Selle rahvusvahelise kaitse taotlejale omistatud õiguse valguses ei ole ka näiteks isikute üle, kes saavad riiki võltsitud dokumendiga, kuid esitavad selle teo kohta arvestatava põhjenduse, võimalik kontrolli teostada. Isiku selgituste kontrollimine võtab aega ning asjaolude selgumise ajaks on nimetatud isikud, kes on saanud riiki ebaausate kavatsustega, vastuvõtva riigi territooriumilt lahkunud. Samas ollakse üksmeelel, et Euroopa Liidu üleselt tuleks kujundada fundamentaalset rände- ja varjupaigapoliitikat, kuid riigi sisejulgeoleku tagamise eesmärgil peaks riikidele siiski jätma õiguse otsustada rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise tingimuse ning arvu osas.⁴² Vastuvõtutingimuste direktiiv sätestab küll võimaluse rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamiseks,⁴³ kuid selleks on jällegi tarvis motiveeritud taotlust ning kohe isiku riiki saabumisel ei pruugi menetleval haldusorganil olla piisavaid andmeid ja tõendeid, et kinnipidamise vajadust ammendavalt põhjendada.

Vastuvõtutingimuste direktiiv näeb ette, et liikmesriik võtab kasutusele kõik võimalikud meetmed, et säilitada perekonna ühtsus. Magistritöö autor on seisukohal, et antud õiguse puhul on tegemist väga olulise individuaalse õigusega, kuid peale USA 11. septembri

⁴⁰ Future common asylum system, viide 26, lk.2.

⁴¹ Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art.1 (F).

⁴² Lavenex, S., Wichmann, N. The External Governance of EU Internal Security. - Journal of European Integration, 2009, 31, 1, 83-102.

⁴³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, viide 29, art. 8.

sündmusi võib antud üksikisiku õiguse tagamine oluliselt vähendada kollektiivsete õiguste kaitset. See on nii põhjusel, et rahvusvahelise kaitse staatuse saanud isiku taust on ametivõimude poolt kontrollitud, kuid liikmesriigil puuduvad andmed perekonnaliikmete elulugude kohta, ometigi nendega ühendamist võib rahvusvahelise kaitse saanud isik paluda.

1.2.2 Dublini määrus ja Eurodaci määrus

Dublini regulatsiooni eesmärk on hoida ära olukordi, kus rahvusvahelise kaitse taotleja on sisenenud ja liikunud mitme liikmesriigi vahel ja keegi ei võta tema taotluse eest vastutust, samuti olukordi, kus rahvusvahelise kaitse taotleja esitab taotluse mitmes liikmesriigis, mõnikord ka üheaegselt (nn "*asylum shopping*"). Regulatsiooni järgi on rahvusvahelise kaitse läbivaatajaks kas riik, kuhu taotleja on seaduslikult või ebaseaduslikult esimesena jõudnud, või riik, kes on isikule väljastanud elamisloa või sissesõiduviisa.⁴⁴ Teisisõnu, Dublini regulatsioon piirab riikide võimet rahvusvahelise kaitse taotluse otsustamist edasi anda. Selles seatakse kriteeriumid, näiteks taotlemise koha ja peresidemete kohta. Kriteeriumitega määratakse riik, kes peab rahvusvahelise kaitse taotlust menetlema. Mõnes mõttes on seesugune olukord rahvusvahelise kaitse taotleja jaoks pigem soosiv, sest sellega püütakse luua kiirem ja kindlam protseduur rahvusvahelise kaitse taotlusega tegelemiseks, lühendades sealjuures näiteks aega, mille rahvusvahelise kaitse taotleja peab rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtukeskuses veetma.

Kuna varjupaigataotlejal ei ole enam võimalik erinevates liikmesriikides taotlusi esitada, siis vähenevad ka tema võimalused vastu võetud saada ja ilmselgelt loobuvad mõned põgenikud seetõttu Lääne-Euroopas varjupaiga taotlemisest. Dublini konventsiooni piiravat ja kontrollile suunatud aluspõhja rõhutab veelgi Eurodac-süsteemi väljatöötamine, kuid Euroopa rändepoliitikat julgeoleku vaatest kujundamiseks on näiteks tõhustatud ka viisapoliitikat.⁴⁵ Eurodac-määrus, mille eesmärk on kehtestada rahvusvahelise kaitse taotlejate sõrmejälgede võrdlemise süsteem – kõik rahvusvahelise kaitse taotlejate sõrmejäljed salvestatakse Eurodaci keskandmebaasis. Täiendavalt käsitleb Eurodac-määrus liikmesriikide õigusasutuste ja

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, viide 31.

⁴⁵ Huysmans, J. The European Union and the Securitization of Migration. - Journal of Common Market Studies, 2000, 38,5, 751-777.

Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil.

Dublin III määrus ja Eurodac määrus on omavahel seotud, sest liikmesriigi rahvusvahelise kaitse taotleja sõrmejäljed saadetakse võrdlemiseks Eurodaci keskandmebaasis olevate sõrmejälgedega ning juhul, kui nimetatud päringule järgneb tabamus ehk päringu objekti sõrmejäljed on Eurodac-keskandmebaasis olemas, siis on antud Eurodac-keskandmebaasist saadud tabamus aluseks Dublini menetluse algatamiseks.

Dublini menetluse algatamine Eurodac-keskandmebaasist saadud tabamuse põhjal kinnitab, et isik on enne Dublini menetlust algatavasse riiki saabumist esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või Dublini konventsiooniga liitunud riigis, kuid sama isik on antud riigist enne tema rahvusvahelise kaitse taotluse osas tehtud otsust omavoliliselt lahkunud. Seega on rahvusvahelise kaitse taotleja toiminud ebaseaduslikult, kui on omavoliliselt lahkunud esimesest Euroopa Liidu liikmesriigist, kes on vastutav tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Lisaks näitlikustab riigist omavoliliselt lahkumine selgelt seda, et ennast rahvusvahelise kaitse taotlejana esitnaud isiku vajadus ei olnud mitte varjupaiga järgi, vaid pääseda Euroopa Liidu muul põhjusel. Samas aga sätestab Dublin III määrus⁴⁶ rahvusvahelise kaitse taotleja õiguse jääda Dublini menetlust läbiviivasse liikmesriiki kuni apellatsioonimenetluse esimese astme otsuseni. Tekib olukord, kus liikmesriigid on Dublini menetluse kaudu jõudnud küll selgusele ja konsensusele, kes võtab vastutuse konkreetse rahvusvahelise kaitse taotleja taotluse läbivaatamise eest, aga isik saab ikkagi antud otsust edasi kaevata ja peatada tema üleandmine vastutavasse liikmesriiki kuni esimese astme kohtuotsuseni. Seesugune regulatsioon loob tegelikkuses soovimatu sisserände vältimiseks õiguslikke piiranguid⁴⁷.

Magistritöö autor on seisukohal, et rahvusvahelise kaitse taotlejale omistatud õigus ka Euroopa Liidu riikide kahepoolset kokku lepitud taotluse menetluse ja vastutuse võtmise osas on edasikaebamiseks ebaseaduslikult koormav ja seeläbi seab üksikisiku huvide kaitse olulisemaks kollektiivsete huvide kaitsest. Vastutava liikmesriigi menetluses oleva isiku puhul võib kollektiivsete huvide tagamine olla häiritud, sest Dublini menetlusele sattuvatele

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, viide 31, art. 27.

⁴⁷ Doyle, S. Contesting the Shape of Political Space: An Investigation of the "Threat of Asylum" in Britain - Refugee, 2009, 26, 1, 121-134.

isikutele pole nimetatud menetlust läbiviiv riik esimene Euroopa Liidu riik, kuhu nad sisenevad, sageli ilma isikut tõendavate dokumentide või muude tõenditeta nende päritolu kohta. Seega võib tegemist olla näiteks riigi julgeolekut ohustava isikuga, kellel piisab territooriumile sisenemiseks vaid avaldada soov varjupaiga taotlemiseks. Teisest küljest on väga keerukas ka nimetatud isikute kinnipidamine vastuvõtutingimuste direktiivist⁴⁸ lähtuvalt, sest kinnipidamine on kõige suurem isiku põhiõiguste riive, ning pelgalt faktist, et isik on varasemalt rahvusvahelist kaitset taotlenud ka teises Dublini konventsiooniga liitunud riigis, ei piisa, et põhistada isiku kinnipidamise vajadust. Seega on tegemist julgeolekuprobleemi näol oluliste kollektiivsete huvide rikkumisega, sest võimalikel illegaalselt või rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjendusega, kuid varjupaigasüsteemi kuritarvitada soovivatel isikutel on hõlpsasti võimalik Euroopa Liitu siseneda ja Schengeni alal ringi liikuda.

1.2.3 Menetlusdirektiiv

Menetlusdirektiivi⁴⁹ kohaldatakse kõikide rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriigi territooriumil, kaasa arvatud piiril, territoriaalvetes või transiiditsoonis. Menetlusdirektiivi eesmärk on ühtlustada Euroopa Liidus rahvusvahelise kaitse taotleja menetluslikud tagatised ja õigused rahvusvahelise kaitse menetluse ajaks, toetada rahvusvahelise kaitse menetluse kvaliteedi tõstmist liikmesriikides ning sätestada ühtsed menetluslikud printsiibid, arvestades nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui ka liikmesriikide huvisid.

Direktiiviga kinnitatakse põhilised menetluslikud tagatised – st õigus eravestlusele, õigus saada teavet ja suhelda ÜRO pagulaste ülemvolinikuga, õigus tasuta õigusabile, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kuni apellatsioonimenetluse esimese astme lõpuni, samuti rahvusvahelise kaitse taotleja õigus jääda tema taotlust menetlevasse liikmesriiki kuni taotluse läbivaatamiseni. Menetlusdirektiiv sätestab imperatiivselt vaid tingimused, mida liikmesriigid peavad täitma rahvusvahelise kaitse taotleja huvides.

⁴⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, viide 29, art. 8

⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, viide 30.

Riigi huvide kaitsmist, sealhulgas ka riigi sisejulgeoleku aspektist tuleb aga liikmesriigil alati määratleda läbi diskretsiooni. Menetlusdirektiiv⁵⁰ selgitab, et rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tuleks otsus teha võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist, sest see on nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelise kaitse taotleja huvides. Samas sama direktiivi põhjenduspunkt 20 välistab tegelikult praktikas kiirendatud menetluse, kuna sätestab, et kui taotlus on tõenäoliselt põhjendamatu või kui esineb tõsine oht riigi julgeolekule või avalikule korrale, võib taotluse läbivaatamist kiirendada, eelkõige kehtestades teatud menetlusetappide lühemad mõistlikud tähtajad, kuid vaid juhul, kui seesugune tegevus ei piira taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist ning taotleja tegelikku võimalust kasutada menetlusdirektiivis sätestatud aluspõhimõtteid ja tagatisi. Menetlusdirektiivi põhjenduspunktide 18 ja 20 koosmõjust tulenevalt saab järeldada, et kuigi direktiivi eesmärk on tagada, et rahvusvahelise kaitse menetluses oleksid tagatud nii rahvusvahelise kaitse taotleja kui ka menetleva riigi huvid, siis nimetatud põhjenduspunktide kohaselt prevaleerivad üksikisiku huvid riigi ehk siis kollektiivsete huvide ees. Sellest saab omakorda järeldada, et menetlusdirektiivi sõnasõnalisel rakendamisel ei tekigi riigil võimalust üksikisiku õiguste ja avalike huvide vahel sobiva tasakaalu leidmiseks, millele viitab Annus.⁵¹

Üksnes rahvusvahelise kaitse taotleja huvisid arvestades on sätestatud ka menetlusdirektiivi artikkel 9, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus jääda liikmesriiki kuni vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluse lõpuni. Varjupaigataotleja liikmesriigis viibimise seaduslikkust on käsitletud ka naasmisdirektiivis 2008/115/EÜ,⁵² mis sätestab, et kooskõlas nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiviga 2005/85/EÜ ei tohi kolmanda riigi kodanikku, kes on liikmesriigis varjupaika taotlenud, käsitleda liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibiva isikuna seni, kuni on jõustunud taotluse kohta tehtud eitav otsus või otsus, millega lõpetatakse tema õigus viibida riigis varjupaigataotlejana. Antud säte võimaldab reaalsuses riiki jääda ja Euroopa Liidu territooriumil vabalt ringi liikuda ka välismaalasel, kelle isik võib olla tuvastatud vaid tema ütluste alusel, sest menetlusdirektiivi põhjenduspunkt 20 sätestab, et näiteks riiki sisenemisel dokumentide puudumine või võltsitud dokumentide kasutamine ei tähenda, et tuleks rakendada kiirendatud menetlust, kui isik esitab arvestatava põhjenduse. Seega ka rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine tema isiku

⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, viide 30, põhjenduspunkt 18.

⁵¹ Annus, R. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised. RiTo 2009, 20 <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2> (05.04.2015)

⁵² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 16.12.2008. a direktiiv 2008/115/EÜ, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. – ELT 348/98, 24.12.2008, põhjenduspunkt 9.

tuvastamiseks ei tule antud juhul kõne alla, sest kinnipidamine on suurim isiku põhiõiguste riive, mida saaks kasutada, kui teised järelevalvemeetmed ei too oodatud tulemust või esineb põgenemisoht.

Ka arvestatava põhjendusega riiki sisenemisel ja rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise eesmärgil võltsitud dokumendi kasutamine või dokumentide puudumine võib kujunda ohuks riigi sisejulgeolekule,⁵³ sest praktikas ei ole menetlusdirektiivi sätetest lähtuvalt võimalik viia läbi kiirendatud rahvusvahelise kaitse menetlust ning isiku tuvastamist muude vahendite, nt ekspertiiside kaudu, kui isiku ütluste menetlemine võtab kaua aega. Isiku liikumisvabadust aga ei ole sellel perioodil võimalik piirata ainult sel põhjusel, et tal puudus dokument või see oli võltsitud. Nii on see eriti juhtudel, kus isik annab asjaolude põhjendamiseks menetlusdirektiivis⁵⁴ sätestatud isiklikul vestlusel arvestavad selgitused. Samuti ei saa inimese liikumisvabadust piirata juhul, kui ta sisenes Euroopa Liitu nt kuritegelikel põhjustel või ta on varasemalt toime pannud teo, mis välistab isikule rahvusvahelise kaitse staatuse andmise. See aspekt võib selguda alles kuude pärast.

Menetlusdirektiivi analüüsi kokkuvõtteks saab öelda, et nimetatud õigusakti koostamise ja jõustamise eesmärk on tagada Euroopa Liidu liikmesriikides ühetaolised rahvusvahelise kaitse taotluse menetluslikud tagatised ja õigused rahvusvahelise kaitse taotlejale, sätestades samal ajal ka ühtsed menetluslikud printsiibid nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui ka liikmesriikide huvidest lähtuvalt. Siiski saab direktiivi analüüsist järeldada, et rahvusvahelise kaitse taotleja õigused on paremini kaitstud kui taotlust menetleva riigi inimeste kollektiivsed huvid. Rahvusvahelise kaitse taotleja õigused, nagu isiklik vestlus, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, õigus jääda liikmesriiki kuni rahvusvahelise kaitse otsuse tegemiseni, sh apellatsioonimenetluse esimeses astmes, välistavad reaalsuses riikide võimalused nt kiirendatud menetluse läbiviimiseks isegi juhul, kui taotlus on tõenäoliselt põhjendamatu või kui esineb tõsine oht riigi julgeolekule või avalikule korrale, sest ka nimetatud juhtudel peab riik garanteerima, et tema kiirendatud menetlus ei piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist ning taotleja tegelikku võimalust kasutada menetlusdirektiivis sätestatud õigusi.

⁵³ Huysmans, J. The European Union and the Securitization of Migration. - Journal of Common Market Studies, 2000, 38,5, 751-777.

⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, viide 29, art. 15 ja 16.

1.3 Rahvusvahelise kaitse taotlejate õigused ja nende suhestumine kollektiivsete õigustega

Inimõiguste diskursusele on iseloomulik vastakaid arvamusi tekitanud arutelu individuaalsete ja kollektiivsete õiguste üle.⁵⁵ Rahvusvahelise kaitse taotleja õigused on individuaalsed õigused, mille riivamist tuleb paratamatult kõrvutada kollektiivsete õigustega ehk täpsemalt tekib küsimus, kas ühe või teise rahvusvahelise kaitse taotleja individuaalse põhiõiguse riivamine võiks ära hoida kollektiivsete õiguste rikkumise.

Pärast seda, kui ÜRO Peaassamblee võttis 1948. aastal vastu inimõiguste ülddeklaratsiooni,⁵⁶ arenes vahetegemine kahe inimõiguste rühma ehk nn kodaniku- ja poliitilised õiguste grupi ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste grupi vahel välja tuliseks ideoloogiliseks aruteluks lääne- ning sotsialistlike riikide vahel. Inimõigustest sai külma sõja ajal oluline lahinguküsimus. Mõningatel eespool nimetatud individuaalsetel õigustel on ilmselgelt rühmadimensioon. Ehkki enamasti tehakse vahet individuaalsetel ja kollektiivsetel õigustel, ei ole nende kahe rühma vahel üheti mõistetavat eraldusjoont. Seda on nii põhjusel, et mõned põhilised individuaalsed õigused, nagu kaitse diskrimineerimise eest, õigus assotsieeruda ning usuvabadus, on äärmiselt olulised etniliste ja usuvähemuste jaoks.⁵⁷

Nõue kollektiivsetele õigustele on nõue millelegi muule kui inimõigustele – see on nõue, mis taaskinnitab traditsioonilise kogukonna üksikisiku ülest väärtust. Inimõigused on egalitaarne vahend tagada kõigile füüsilistele isikutele, sõltumata nende staatusest, võimalus olla kogukonna liige. Kollektiivsed õigused viitavad lubatavale egalitaarsele järjestamisele.⁵⁸ Rahvusvahelise kaitse taotlejale laienevadki antud väitest tulenevalt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamise seonduvad õigused.

Inimõigused on alati sisaldanud teatavat viidet kollektiivsetele õigustele, ehkki vahel vaid kaudselt. Selle näideteks on õigus kultuurilisele identiteedile ja tavadele, kaitsele

⁵⁵ Marchetti, R., Tocci, N., viide 11, lk 33.

⁵⁶ Inimõiguste ülddeklaratsioon, viide 19.

⁵⁷ Marchetti, R., Tocci, N., viide 11, lk 34.

⁵⁸ Abdullahi, A (koost). Dignity, Community and Human Rights Human Rights in Cross- Cultural Perspective: A Quest fo Consensus. University of Pennsylvanian Press: Philadelphia, 1992, lk 93.

diskrimineerimise eest ning enesemääramisele. Need õigused kaitsevad etniliste rühmade püsijäämist ning kaitsevad neid teiste allutamise eest.

Universaalsed individuaalsed inimõigused, isegi kui need on täiel määral jõus, ei taga kogukondade täielikke õigusi. Lisaks võib individuaalsete inimõiguste rakendamine, kui ei arvestata kollektiivsete õigustega, viia kollektiivsete õiguste rikkumiseni.⁵⁹ Tulenevalt rahvusvahelise kaitse taotlejate iga-aastasest massilisest sisserändest Euroopa Liidu territooriumile, tekib paratamatult ka olukord, kus rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste kaitsmine võib viia kollektiivsete õiguste rikkumiseni, näiteks ohustatud saab julgeolek ning seeläbi ka suveräänsus ja elanike julgeolek. Ehkki inimõiguste järgimisest ja kaitsest saab kasu üksikisik, omandavad need õigused tähenduse ja sisu vahel vaid tänu selle kogukonna kaitsmisele, kuhu üksikisik kuulub.

Individuaalseid ja kollektiivseid õigusi ei peaks käsitlema vastuolulistena, vaid teineteist täiendavate ja täiustavatena. Vastavalt Dinsteinile kuuluvad kollektiivsed inimõigused inimolenditele kommunaalselt, st koostoimes üksteisega rühmasiseselt – rahva või vähemusrühmana⁶⁰. Individuaalsete ja kollektiivsete inimõiguste vaheline erinevus seisneb selles, et individuaalsete õiguste jaoks on kõige mõõdikuks indiviidid, ent kollektiivsete õiguste jaoks on selleks rühm. Antud teooria kinnitabki ka rahvusvahelise kaitse valdkonnas pidevalt üles kerkivad õiguslikku dilemmat – kas kõrgemalt tuleks hinnata üksikisiku õigust taotleda ja saada varjupaika ning seeläbi kasutada rahvusvahelise kaitse taotlejale omistatud õigusi või kollektiivsed õigused ning muuhulgas riigi õigused kaitsta oma suveräänsust seeläbi, et rangemalt reguleerida oma territooriumile sisenemise ja viibimise korda ning seeläbi välistada põgenike massilise sisserände varjus ka näiteks terroristlike ühenduste sisenemine riiki.

Rahvusvaheline õigus tunnistab kolme rühmadele kuuluvat kollektiivset inimõigust: füüsilise eksistentsi, enesemääratlemise ja loodusvarade kasutamise õigus. Põhiline viitepunkt on siinkohal just rühm.⁶¹

⁵⁹ Eide, A., Hagtvedt, B. (koost). Human Rights in Perspective: A Global Assessment. Oxford: Blackwell, 1992, lk 135.

⁶⁰ Dinstein, Y. Collective Human Rights and Minorities. - International and Comparative Law Quarterly, 1976, 25 (1), 102-120.

⁶¹ Marchetti, R., Tocci, N., viide 11, lk 35.

Autor on seisukohal, et immigrandide massiline sissetulek Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumile, enam kui 600 000 isikut aastas, on tekitamas olukorda, kus Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikel ja alalistel elanikel on kadumas nn eesõigus kasutada eelnimetatu kolme kollektiivset inimõigust. Suurimaks ohuks liikmesriikide alaliste elanike kollektiivsetele huvidele võiksid olla need isikud, kes sisenevad liikmesriikidesse suurearvuliste gruppidega ning sageli illegaalselt, kuritarvitades Genfi konventsiooni artikkel 31 sätestatud, mis ütleb, et kui välismaalane on saanud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus Genfi konventsiooni artiklis 1 käsitletud põhjustel, ei kohaldata osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane teatab viivitamata endast ametiasutusele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist. Antud sätte rakendamisel tekib tõsine julgeolekuoht, sest suurearvulise riiki sisenemise korral ei ole ametivõimudel võimalik kohe kontrollida kõikide välismaalaste puhul vastavust Genfi konventsiooni artiklis 31 nimetatud eeldustele, st isik on vastuvõtvasse riiki saanud otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus ja isik on viivitamata teatanud endast ametiasutusele ning põhjendanud riiki loata sisenemist või seal viibimist. Seega võimaldab pagulaskonventsioonis sätestatu riiki siseneda isikutel, kelle päritolu, reisi teekond ning tegelik vajadus rahvusvahelise kaitse järele on kontrollimata ning seega tõendamata, kuid kes viivitamatult avaldavad mistahes viisil soovi, taotlema varjupaika.

Juba 1998. aasta ÜRO inimõiguste arengukavas on märgitud, et indiviidi õigusi võib piirata juhul, kui asjakohased õigusaktid peegeldavad õigustatud eesmärgi tagada rühma püsijäämine ja heaolu ning kui nimetatud piirang ei ole selle eesmärgi suhtes ebaseaduslik. ⁶² Analoogselt peab rühma üksikisikust liikme õiguse piiramisel olema mõistlik ja objektiivne põhjendus ning see peab olema vajalik rühma kui terviku elujõulisuse jätkumiseks. ⁶³ Ka massiline sissetulek võib ohustada rühma püsijäämist, sest see võib ohustada kollektiivset sotsiaalset stabiilsust, demograafilist turvalisust, kultuurilist identiteeti, sisemise turvalisuse konteksti. ⁶⁴ Antud magistratöö autor on seisukohal, et 1998. aastal ÜRO inimõiguste arengukavas välja öeldud õiguslik väide on 2015. aastal muutunud äärmiselt aktuaalseks küsimuseks just ÜRO enda ühe peamise valdkonna vaates. Välismaalaste suurearvuline sissetulek rahvusvahelise kaitse taotlemise eesmärgil kaitseb

⁶² Human Development Report 1998. Oxford University Press: Oxford, New York, 1998, lk 14.

⁶³ Donnelly, J. Human Rights, Democracy and Development. - Human Rights Quarterly, 21(3), 1999, lk 608-632.

⁶⁴ Kicing, A. International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon, Central European Forum For Migration Research. - CEFMR Working Paper, 2/2004, lk. 2. Arvutivõrgus: http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf (03.05.2015)

küll üksikisiku huvisid selles osas, mis puudutab igäühe õigust otsida ja saada varjupaika, kuid teisalt võib see õigus pikas perspektiivis muutuda vastuoluliseks nt demokraatliku riigi põhimõtetega, muuhulgas sellega, et riigi iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu. Juhul kui konkreetse riigi territooriumile asub rahvusvahelise kaitse eesmärgil elama väga suur kogukond muu rahvuse või usu esindajaid, võib olukord viia huvide konfliktini asukohariigi alaliste elanikega.

2013. aastal Euroopa Parlamendi heaks kiidetud varjupaigapakett on vastu võetud just rahvusvahelise kaitse taotleja individuaalseid õigusi silmas pidades, jättes pigem teisejärguliseks kolm rühmadele kuuluvat kollektiivset inimõigust – füüsilise eksistentsi, enesemääratlemise ja loodusvarade kasutamise õigused. Probleem seisneb selles, kuidas hoida au sees ebavõrdsust ja ebaõiglust ära hoidvaid kollektiivseid õigusi ilma, et toodaks ohvriks mõni individuaalsete inimõiguse põhieesmärk, nagu näiteks vabadus, võrdsus ja sotsiaalne õiglus. Just see on inimõiguste vaatepunktist konflikti lahendamisel peamine dilemma.

Olukorras, kus subjekt soovib pagulase staatust taotleda, esineb ka eel kirjeldatud õiguslik probleem – rahvusvahelise kaitse valdkonna õigusaktide ja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi alusel varjupaika taotleda soovivate isikute arv on sedavõrd suur, et viimaste aastakümnete jooksul toimunud terroristlike sündmuste järel on põhjendatult alust arvata, et suure hulga põgeniketulva tõttu pole võimalik kõiki välismaalaste esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi põhjalikult menetleda. Põgenike sisserände massilisus on ohuks riigi suveräänsusele, sest kodanike kollektiivsed huvid, just füüsilise eksistentsi ja enesekehtestamise vaates on vähem kaitstud kui pagulase staatust taotleva välismaalase individuaalsed õigused ja huvid.

2 RIIGI SUVERÄÄNSUSE JA JULGEOLEKU TAGAMINE RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA ÕIGUSTE KONTEKSTIS

2.1 Riigi suveräänsuse mõiste ja olemus

Suveräänsus on olulisemaid kontseptsioone maailmas, mis on andnud modernse ajajärgu poliitilisele elule eripärase sisulise mõtte.⁶⁵ Suveräänsus on samaaegselt mõiste, institutsioon, riigi kõige olulisem tunnusjoon ja "suveräänse võrdsuse" mõttes rahvusvahelise õiguse aluspõhimõte. Mõistena on sellel nii õiguslik kui ka poliitiline mõõde. Suveräänsus iseloomustab kõiki riigi tegevusi ja ülesandeid ning kestab niikaua, kui riik eksisteerib avaliku õiguse subjektina, olenemata riigi õiguslikust või poliitilisest alusest. Suveräänne võim on lisaks territooriumile ja rahvale üks osa kaasaegse riigi kontseptsioonist. Kõige sagedamini kohatud definitsioon suveräänsusele on „kõrgeim võim piiritletud territooriumil“ (*supreme authority within a territory*).⁶⁶

Võim eeldab õigust valitseda ning kõrgeima võimu mõistet käsitatakse selliselt, et ükski inimene ega institutsioon ei ole sellest kõrgemal. Piiratud territoorium seob võimu piirid kindla maa-alaga, aga mitte näiteks usu leviku või perekonnasidemetega. Inimesed, kelle üle võimu teostatakse, peavad olema sellel territooriumil asuva kogukonna liikmed. Juriidiline suveräänsus on suveräänsuse põhireegel ning annab suveräänsuse institutsioonile mõtte, on selle alusnorm ning sisuliselt on see riigi õiguslik konstitutsiooniline iseseisvus.⁶⁷ Riigi võimekus oma suveräänsust kaitsta on üks olulisi tingimusi riigi eksisteerimiseks üldse, kuid

⁶⁵ Jackson, R. Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape. - Political Studies, 1999, 47(3), 431-456.

⁶⁶ Aureescu, B. The border of Sovereignty: Whose responsibility is it protect national minorities? in Blood and borders: The responsibility to protect and the problem of the kin-state. United Nations University Press, 2011, lk 28.

⁶⁷ James, A. The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society. - Political Studies, 1999, 47(3), lk. 457-473.

see ei ole oluline suveräänsuse tagamise normatiivses mõttes, samuti nagu sõltuvussuhe teise riigiga ei ole takistuseks juriidilise suveräänsuse olemasolule.⁶⁸

Suveräänsus ei ole absoluutne, aga on suveräänsel riigi õigus otsustada, milliste teemade üle ta soovib suveräänsel otsustusõigust rakendada ning samuti valdkondade üle, mille üle anda otsustusõigus mõnele muule institutsioonile. Riik ei peagi olema suveräänne kõikides teemades. Valdkondades, mille üle riik ei ole suveräänne, on tavaliselt sõlmitud rahvusvaheline leping või on olemas rahvusvahelise organisatsiooni õigus, mis reguleerib suveräänsuse jagamist.⁶⁹

Suveräänsuse ilmumine tulenes tõhususe normist, mis iseloomustab kogu rahvusvahelise õiguse arengut. See oli teatavasse rühma kuuluvate ja selles olevate isikute vahelise võimusuhte küsimuse lahendus. See hõlmab üleminekut võimu teostamise riigipõhiselt süsteemilt võimu teostamise mudelile, mille aluseks on vajadus kontrollida territooriumit, eesmärgiga omakorda kontrollida sellel territooriumil isikute rühma.⁷⁰

Rahvusvahelise õiguse humaniseerimisel on tekkimas konflikt riigi suveräänsuse ja indiviidi õiguste vahel ning tasakaal hakkab pigem kalduma viimasena mainitu kasuks. Isikuõiguste mõtet propageerinud endine ÜRO peasekretär Kofi Annan täheldab, et riik on pigem rahva instrument, mitte vastupidi.⁷¹ See areng sisaldab endas üleminekut nn suveräänsuse karistamatuse kultuurilt riikliku ja rahvusvahelise vastutuse kultuurile ja seda eriti inimõiguste valdkonnas. Vastavalt Rahvusvahelise Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjoni (ICISS) raportile „Vastutus kaitsta“ (The Responsibility to Protect)⁷² on suveräänsusel kolm tähendust. Esiteks tähendab see, et riigi võimud vastutavad kodanike turvalisuse ja elu eest ning tagavad inimeste heaolu edendamise. Teiseks eeldab suveräänsus, et riigi poliitiline juhtkond vastutab oma kodanike ees riigisiselt ja rahvusvahelise kogukonna ees ÜRO kaudu. Ja kolmandaks tähendab see, et riigi esindajad vastutavad oma tegude eest, mis

⁶⁸ Sørensen, G. Sovereignty: Change and continuity in a fundamental institution. - Political Studies, 1999, 47(3), lk 590-604.

⁶⁹ Philpott, D. Westphalia, Authority, and International Society. - Political Studies, 47(3), 1999, lk 566-589.

⁷⁰ Aureescu, B., viide 66, lk 28.

⁷¹ Annan, K. Two Concepts of Sovereignty. - The Economist, 18. September 1999.

⁷² ICISS. The Responsibility to protect. 2001, p14. Arvutivõrgus: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (26.04.2015)

muuhulgas tähendab, et nad vastutavad oma tegude ja tegevusetuse eest. Põhjust suveräänsusest selliselt mõelda tugevdab rahvusvaheliste inimõiguste normide üha suurenev mõju ja inimkonna turvalisuse mõiste kasvav mõju rahvusvahelises arutelus.⁷³

Asjaolu, et suveräänsus on piiratud rahvusvahelise õigusega, ei ole tegelikult aga uus doktriin. Juba 1923. aastal märkis Alaline Rahvusvaheline Kohus, et küsimus, kas teatud teema on või ei ole ainult mõne riigi jurisdiktsioon, on sisuliselt suhteline küsimus ja see sõltub rahvusvaheliste suhete arengust.⁷⁴ Rahvusvaheline kohus leidis, et on raske ette kujutada, et mõistel siseriiklik jurisdiktsioon on fikseeritud sisu, mis ei olene hilisema rahvusvahelise õiguse arengust.⁷⁵ Antud seisukoht ongi mõistetav, sest riik ei saagi rakendada oma suveräänsust, kui poleks rahvusvahelist suhtlust teiste riikidega.

Peamised tegurid, mis määravad muutuse suveräänsuse iseloomus ja selle liikumise kontrolli juurest vastutuse juurde, on rahvusvahelise õiguse ja rahvusvahelise kogukonna humaniseerimine, rahvusvahelise kogukonna ühiste väärtuste ja huvide edendamine ning kaitsmine laiemas kontekstis. Inimõigused ja põhivabadused on ülekaalus selliste väärtuste hulgas ja nende edendamine ja kaitse on ülimuslikud selliste huvide seas. Ühelt poolt tähendab tänapäeva riigis suveräänsus riigi kohustust tagada inimõiguste kaitse ja põhivabadused kõikidele isikutele oma jurisdiktsioonis. Teiselt poolt rahvusvahelises kogukonnas tähendab see aga kontrollimehhanismide rakendamist, mille eesmärk on, et riik täidaks õigesti oma kohustust kaitsta inimõigusi ja vabadusi.⁷⁶

Suveräänsus ei tähenda riigile ainult õigusi, vaid ka kohustusi ning sellest tulenevalt on riigi ülesanne kaitsta ja edendada inimõigusi. Inimõigused on rahvusvaheliselt muret tekitav küsimus, eriti kui tegemist on inimõiguste rikkumisega. Õigusriigi demokraatlikus ühiskonnas kattub riigi suveräänsus isiku õigustega. Riigi suveräänsusel on seos kõigi oma kodanikega; neil isikutel on õigus riigipoolsele oma identiteeti kaitsele ning õiguste ja vabaduste kaitsele kooskõlas rahvusvaheliste inimõiguste standarditega.⁷⁷ Riikliku suveräänsuse aspektist saab

⁷³ *Ibid*, p 13.

⁷⁴ ICJ 19.12.1978, *The Aegean Sea Continental Shelf. Turkey vs Greece*, p.40.

⁷⁵ *Ibid*, p. 77-80.

⁷⁶ ICISS, viide 72.

⁷⁷ Aurescu, B., viide 66, lk 36.

järeldada, et riigi kohustus on kaitsta ka riigi identiteeti ning selle funktsiooni eduka täitmise üheks eelduseks on kindlasti reeglid, milliseid välismaalasi ja mis tingimustel suveräänne riik oma territooriumile lubab. Seda seetõttu, et sisseränne võib ohustada riigi julgeolekut sotsiaalse ebastabiilsuse, demograafilise ebaturvalisuse ja kultuurilist identiteeti mõjutades.⁷⁸

Probleemne on aga olukord, milles riik tegutseb isikute õiguste vastu oma jurisdiktsiooni all, sest sellisel viisil ei ühti riikliku suveräänsusega. Jättes tähelepanuta või rikkudes isikute õigusi oma jurisdiktsioonis, ei täida riik oma suveräänsusest õigusest tulenevat funktsiooni, et rahuldada konkreetset rahvast moodustavate isikute huve. Kui riigivõimud ei täida rahvusvahelisi norme, on ohvritel õigus paluda rahvusvahelist abi ja kaitset ning sellest tuleneb rahvusvahelise kogukonna täiendav kohustus selliseid inimesi kaitsta. Tõepoolest, kohustus kaitsta tähendab olukorra hindamist nende seisukohast, kes otsivad või vajavad toetust, mitte nende, kes võib-olla kaaluvad sekkumist.⁷⁹ ICISS raportis toodud tegevustega üritatakse riike suunata kaitsma oma elanikke nende põhiõiguste vaates, kuid antud dokumenti tuleks rakendada ka detailsemas vaates ehk riigi kodanike ja alaliste elanike õiguses turvalisusele ja stabiilsusele, mida võib mõjutada suurearvuline immigratsioon.

Antud teemast kasvab ka välja vastuolulisus rahvusvahelise õiguse, sh rahvusvahelise kaitse õiguse ja riigi suveräänsuse vahel. Samas aga jääb arusaamatuks, miks riigid siiski liituvad inimõigustealaste konventsioonidega, kui need piiravad riigi suveräänsust. Cole on jõudnud antud küsimust uurides järeldusele, et praktikas liituvad riigid konventsioonidega siis, kui riik juba täidab nendes sätestatud norme ning seega on konventsiooniga liitumine neile vähekoormav.⁸⁰

Rahvusvaheliste õigusaktide koostamisel üritatakse riigi õigused ja inimõigused siiski tasakaalus hoida. Näiteks sisaldas inimõiguste ülddeklaratsiooni eelnõu sätet sõnastuses „igaühel on õigus otsida ja saada varjupaika teistes riikides tagakiusamise eest“, kuid seesugune sõnastusega riigid ei nõustunud, sest see tähendas liiga tugevat piirangut riigi

⁷⁸ Kicinger, A., viide 64, lk. 2.

⁷⁹ Jackson, R., viide 65.

⁸⁰ Cole, W. M. Sovereignty Relinquished? Explaining Commitment to the International Human Rights. - American Sociological Review, 2005, 70(3), 472-495.

suveräänsele õigusele otsustada, kes tema riigi territooriumile võib siseneda ja seal viibida.⁸¹ Eelnõu esialgne säte asendati sõnastusega „Igaühel on õigus otsida ja kasutada varjupaika“,⁸² millega kaotati osalisriikide kohustus rahvusvahelise kaitse taotlejale ka varjupaika anda.

Genfi konventsiooni artiklis 1 sätestatud pagulase definitsiooni sõnastus sisaldab viidet riikide soovile kaitsta oma suveräänsust.⁸³ Nimetatud konventsioonis defineeritud pagulase mõiste on kitsalt määratletud, sisaldades individuaalse tagakiusu nõuet ehk sõnastades kinnise loeteluna tagakiusuaktide liigid, milleks on tagakiusamine rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitilise meelsuse tõttu, ning mingis muus riigis viibimise nõude. Seega on Genfi konventsiooni reguleerimisalast välja jäetud suur hulk inimesi, kes põgenevad näiteks üldise relvakonflikti, looduskatastroofi eest või on pidanud riigisisest ümber paiknema.

Vaatamata eelnimetatud õigustele, seavad rahvusvahelised inimõiguste kaitse normid riikide suveräänsele otsustusõigusele olulisi piiranguid. Genfi konventsiooni artiklis 33 piiratakse riikide suveräänsust oluliselt sellega, et konventsiooniga liitunud riik ei tohi pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi saata territooriumile, kus välismaalase elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Praegu on antud printsiip muutunud rahvusvaheliseks tavaõiguseks ja seda tõlgendatakse kui üldist lubamatust saata isikut riiki, kus võib ilmnedä tõsine inimõiguste rikkumise risk.⁸⁴ Sama põhimõte sisaldub ka piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni artiklis 3. Antud põhimõtteid järgides on Euroopa Inimõiguste Kohus teinud ka otsuse, mis sätestab artikkel 3 ülimuslikkuse isegi riigi julgeoleku üle.⁸⁵

Samas on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtte kohaselt igal riigil suveräänne õigus otsustada, milliseid välismaalasi ja millisel hulgal ta oma territooriumile lubab.⁸⁶ Suure migratsioonisurve tõttu on Euroopa Liidu riigid kehtestanud mitmeid meetmeid,

⁸¹ Gammeltoft-Hansen, T., Gammeltoft-Hansen, H. The Right to Seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU. - European Journal of Migration and Law, 2008, 10, 439-459.

⁸² Inimõiguste ülddeklaratsioon, viide 9, art. 14.

⁸³ Lavenex, S. Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe. Central European University Press: Budapest, New York, 1999, lk 11.

⁸⁴ *Ibid*, lk 12.

⁸⁵ EIKo 15.11.1996, 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriigid*.

⁸⁶ Annus, R. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised. RiTo 2009, 20 Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2> (05.04.2015)

kontrollimaks rändetrende. See on eelkõige eesmärgiga tagada riigi alaliste elanike huvid kaitse ja julgeolek ka suure hulga teadmata taustaga isikute saabumisel riiki.⁸⁷ Isiku õigust saada varjupaika, kui ta vastab Genfi konventsiooni artiklile 1, ei saa aga kohe määratleda isiku subjektiivse õigusena, sest pole olemas rahvusvahelist või isegi mitte riiklikku konsensust poliitika või riigi suveräänsuse kontseptsioonina, mis seesugust rahvusvahelise kaitse õiguse tõlgendamist toetaks.⁸⁸

Riigi üheks määravaks tunnuseks on kontroll füüsilise territooriumi üle ning õigus valida sinna sisenevaid isikuid.⁸⁹ Varjupaiga põhimõtte vastandub täielikult nimetatud printsiibile, sest vastupidiselt lubab see riigi territooriumile kõik isikud, kes avaldavad soovi varjupaika taotleda. Kui rahvusvahelise kaitse taotleja nõuab riigilt õigust viibida tema territooriumil, rakenduvad korraga kaks vastuolulist õigusprintsiipi, mille on tihe seos ka riigi julgeolekuga.⁹⁰

Arvestades riikide soovi inimõiguste ülddeklaratsiooni ja Genfi konventsiooni sätete sõnastamisel säilitada riikide õigus otsustamiseks isikute üle, kes nende territooriumil viibida võiks, ning samas ICISS raportist „Vastutus kaitsta“ tulenevast kohustusest kaitsta ka rahvuslikku suveräänsust, võib järeldada, et riigid sooviksid suuremat suveräänsust, otsustamiseks, millised isikud ja millistel tingimustel nende maa-alal viibivad.

2.2 Riigi julgeolek suurearvulise sisserände ja rahvusvahelise kaitse õiguse vaates

Euroopas on 28 riiki, mis on moodustanud Euroopa Liidu ning antud liidu eesmärk on suunatud pidevale majandusarengule ning õigusriigi põhimõtete tagamisele. Nende kahe faktori koosmõju tulemusel soovitakse luua kodanike tarbeks turvaline heaoluühiskond.⁹¹ Heaoluühiskonnaga kaasneb aga oht, kus Euroopa Liidu liikmesriikidesse soovib siseneda

⁸⁷ Turvalisuspoliitika kokkuvõtte “Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015” täitmisest. Siseministeerium, Tallinn 2010. Arvutivõrgus:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/turvalisuspoliitika_2010.pdf (05.01.2015)

⁸⁸ Brouwer, E. Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09. - European Journal of Migration & Law, 4, 1, 2002, lk 399-424.

⁸⁹ Doyle, S., viide 47.

⁹⁰ Brouwer, E., viide 88.

⁹¹ Stockholmi programm- avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. ELT, 2010/C 115/01, 04.05.2010, p.1.1. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29&from=ET> (03.05.2015)

erinevaid organiseeritud kuritegevusega seotud grupeeringuid, sõjategevuse piirkondadest sõjakurjategijaid, terroristlike organisatsioonide liikmeid, et isiku rahvusvahelise kaitse egiidi all kasutada heaoluühiskonna hüvesid, ennast varjata kohtupidamise eest või sooritada uusi kuritegusid.⁹²

Euroopa Liidu kodanike ja alaliste elanike julgeoleku vaates tuleb arvestada, et riikide julgeolekuriskid ei piirdu tänapäeval enam ainult sõjalise rünnakuga.⁹³ Sisejulgeoleku mõiste ja sisu muutunud, sest see ei piirdu tänapäeval enam klassikalise riigipiiride kaitsmisega vaid on ühiskondade hoogustunud globaliseerumise tõttu muutunud mitmemõõtmeliseks.⁹⁴ Seega tuleb riigi julgeolekut ja julgeolekuolukorda käsitleda kui pidevalt muutuvat protsessi, mille raames peavad riigid olema võimelised operatiivselt ära tundma ja reageerima olukorrale, mis võib ohustada riigi ja selle kodanike ja alaliste elanike turvalisust.

Riigi sisejulgeoleku käitlemisel on kaks mõõdet. Esimene, nn laiendav vaade käsitleb julgeolekuohuna maavarade nappust, keskkonna mitteamiskõlblikuks muutumist, haiguste levikut, piiriüleseid kuritegusid, rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserännet, terrorismi. Teine, nn süvendav vaade käsitleb julgeolekuohte indiviidide ja gruppide seisukohast ja mitte riigi väliste julgeolekuohtude vaatest. See käsitleb julgeolekuohtudena etnilisi konflikte, sõjalisi konflikte, looduskatastroofe üksikindiviidi turvalisuse vaates.⁹⁵ Antud teooriast lähtuvalt peaks julgeolekuohtusid saama kvalifitseerida, kuid tegelikult see nii pole, sest eelpool toodud kahe julgeolekuohtu vaated on täna põimunud selliselt, kus näiteks etniliste konfliktidega kaasneb keskkonna mitteamiskõlblikuks muutunud keskkond vajab täna juba globaalsete tegevuskavade koostamist ja arendamist. Magistritöö autor asub seisukohale, et suurearvulise sisserändajate saabumise tõttu Euroopa Liidu territooriumile on ka immigrantide viibimisega nimetatud alal põimunud mitmed Euroopa Liidu riikide kodanikke ja alalisi elanikke julgeolekut ohustavad faktorid.

92 Kalesnykas, R. European Union Security Strategy: Globalization and new challenges. - Issues of Business & Law, 2012, 4, 1-11.

93 Biscop, S. 2004. The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security. Sécurité & Stratégie, Paper No. 82, lk. 3. Arvutivõrgus: <http://www.politologischinstituut.be/pe2004/documents/6biscop.pdf> (03.05.2015)

94 Karyotis, G. European Migration Policy in the aftermath of September 11. - Innovation: The European Journal of Social Sciences, 2007, 20, 1, 1-17.

95 Karacasulu, N. Security and globalization in the context of international terrorism. Review of International Law and Politics, 2006, 2, 5, 1-17.

Riigi eksisteerimine baseerub etnilisele, kultuurilisele, ideoloogilisele või kodanlikule ühtekuuluvusele, identiteediks. Identiteet on riigi suveräänsuse ja riiklike huvide aluseks, sest see hoiab ühiskonda koos ning seetõttu ei ole riigid, kus ei suudeta välja kujundada identiteeti, võimelised enesemääratlemiseks ning looma ka sidusaid rahvusvahelisi suhteid.⁹⁶ Identiteet on ka julgeolekupoliitika spetsiifiline osa, millel on suur seos ka rände- ja varjupaigapoliitikaga, kuna identiteedi kaudu säilitatakse või muudetakse rühmituste lõimumist ning tekkiva kogukonna liikmelisuse kriteeriumeid, samaaegselt tuvastades eksistentsiaalseid julgeolekuohtusid. Seega saab järeldada, et riigi julgeoleku aspektist vaadatuna kujuneb kogukonna identiteet välja reaktsioonina eksistentsiaalsele ohule, mis võib olla põhjustatud massilisest teise kultuuri ja emakeelt kõnelevate isikute sisserändest riiki.

Migratsiooni nimetataksegi üheks peamiseks rahvuslikke traditsioone ja ühiskonna homogeensust ohustavaks teguriks. Seda kujutatakse nii sise- kui ka välisohuna rahvusliku kogukonna või lääne tsivilisatsiooni püsijäämisele.⁹⁷ Selline lähenemine tõstatabki varjupaigataotlejate sisserände julgeolekupoliitiliseks küsimuseks – kas olla rände poolt või vastu. Samas on vastus antud dilemmale juba ette teada, kuna sisserännet kujutatakse etnilise kogukonna püsijäämist välistava faktorina, siis ollakse vastu immigratsioonile, nii illegaalsele kui ka legaalsele.

Stockholmi programmi raames koostatud julgeoleku strateegia baseerub globaalsele julgeolekuteooriale ning rakendatakse kokkulepet, et sisejulgeolekupoliitika kujundamine ja arendamine⁹⁸ peaks jääma täielikult liikmesriigi enda otsustada, kuid samas rahvusvahelise kaitse õigus peaks olema reguleeritud Euroopa Liidu üleselt⁹⁹. Tulenevalt faktist, et massiline sisseränne on julgeolekuprobleem, ei saa antud jaotusega nõustuda. Seega on rände- ja varjupaiga temaatika julgeolekupoliitika küsimus ning Euroopa Liidu üleselt tuleks kujundada fundamentaalset rände- ja varjupaigapoliitikat, kuid riigi sisejulgeoleku tagamise vaates tuleks

⁹⁶ Wagrowska, M. Visegrad Security Policy: How to Consolidate its Own Identity. - International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, 2009, 18, 4, 31-43.

⁹⁷ Huysmans, J. The European Union and the Securitization of Migration.- Journal of Common Market Studies, 2000, 38,5, 751-777.

⁹⁸ Stockholmi programm- avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. ELT, 2010/C 115/01, 04.05.2010, p.4. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29&from=ET> (03.05.2015)

⁹⁹ Euroopa Parlament andis heakskiidu uuele varjupaigasüsteemile. 2013 Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/news/et/news-room/content/20130607IPR11389/html/Euroopa-Parlament-andis-heakskiidu-uele-Euroopa-varjupaigas%C3%BCsteemile> (03.03.2015)

riikidele jätta õigus otsustada rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise tingimuse ning arvu osas¹⁰⁰.

Üheks peamiseks rändepoliitika kujundamise aluseks on rahvusvahelise õiguse põhimõte, et riigil on õigus kaitsta oma riigipiiri nii füüsiliselt kui ka haldusmeetmetega. Riigipiiri kaitsmist peetakse oluliseks seetõttu, et territoorium on riigi kui õigussubjekti üks avaldumisvorm¹⁰¹. Kuna kaitsmise tegevus on seotud ohuga ning tuleb aktsepteerida riigi õigust kaitsta oma riigipiiri eesmärgiga tõrjuda teatavat ohtu, siis on riigi migratsioonipoliitika seotud väga suuresti just riigi siseturvalisuse ehk sisejulgeolekuga. Rahvusvahelise kaitse printsiip positsioneerub eelnimetatud põhimõtte kõrval, devalveerides selle absoluutsust – varjupaigataotlejal on rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevalt õigus riiki siseneda, isegi illegaalselt ja ilma dokumentideta, kui saabub vastuvõtva riiki territooriumilt, kus tema elu on ohus ja avaldab viivitamatult soovi taotleda asüüli.¹⁰²

Aruteludes selle üle, kuidas käituda isikutega, kelle võib pagulaseks tunnistamata jätta, kuid keda inimõigustest tulenev väljasaatmise keeld ei luba välja saata või välja anda¹⁰³, viidatakse sageli üldises plaanis *aut dedere aut judicare* põhimõttele. 2001. aasta detsembris avaldas Euroopa Komisjon põhjapaneva töödokumendi pealkirjaga „Seos sisejulgeoleku kaitse ning rahvusvaheliste kaitsekohustuste ja -instrumentide järgimise vahel“, mis toob välja konteksti, milles Euroopa Komisjon sisejulgeoleku ja rahvusvaheliste kaitsekohustuste küsimusi arutama hakkab.¹⁰⁴ Selles töödokumendis kinnitas Euroopa Komisjon vaadet, et „*aut dedere aut judicare*“ põhimõte annab lahenduse sisemisele vastuolule ühelt poolt riigi vajaduse ja tegelikult ka kohustuse osas võidelda kuritegudega nagu ka terrorism ning teiselt poolt üksikisiku õiguse osas saada kaitset ohtlikku olukorda väljasaatmise vastu“.

Suure migratsioonisurve tõttu on Euroopa Liidu riigid kehtestanud mitmeid migratsioonikontrollimeetmeid, et tagada riigi siseturvalisus ka suure hulga teadmata taustaga isikute saabumisel riiki ning seetõttu ei saa isiku õigust saada varjupaika, kui ta vastab Genfi

¹⁰⁰ Lavenex, S., Wichmann, N. The External Governance of EU Internal Security. - Journal of European Integration, 2009, 31, 1, 83-102

¹⁰¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT, 1992, 26, 349; RT, 27.04.2011, 2 § 2.

¹⁰² Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art 31.

¹⁰³ Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art. 33.

¹⁰⁴ Commission working document - The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments. COM/2001/0743 final. 05.12.2001. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0743&from=EN> (03.05.2015)

konventsiooni artiklile 1, kohe määratleda isiku subjektiivse õigusena, sest pole olemas rahvusvahelist või isegi mitte riiklikku konsensust poliitika, võimu või riigi suveräänsuse kontseptsioonina, mis seesugust varjupaigaõiguse tõlgendamist toetaks, sest riigi üheks määravaks tunnuseks on kontroll füüsilise territooriumi üle¹⁰⁵ ning õigus valida sinna sisenevaid isikuid. Varjupaiga põhimõtte vastandub täielikult nimetatud printsiibile, sest see vastupidiselt lubab riigi territooriumile kõik isikud, kes avaldavad soovi taotleda varjupaika. Kui rahvusvahelise kaitse taotleja nõuab riigilt õigust viibida tema territooriumil, rakenduvad korraga kaks vastuolulist õigusprintsipi, millele on suur puutumus ka riigi julgeolekuga.

Euroopa sisserände probleemide valguses tekib küsimus, mis piirini võivad konservatiivset asüülipoliitikat kohaldavad riigid sallida liberaalset varjupaigapoliitikat, mis tõstab rahvusvahelise kaitse taotleja õigused riigi omast kõrgemale. Suurbritannias on korduvalt välja öeldud, et varjupaigapoliitikast saanud riikliku julgeoleku ja avalikkuse heaolu küsimus. Immigratsiooni suhtutakse, kui nähtusesse, kahene vastandlik suhtumine, mis selgesõnaliselt seostab häid sisserändajaid seaduslikkuse, vajaliku majandusliku panuse ja hoolekandesüsteemi maksutoega ning halbu sisserändajaid ebaseaduslikkusega, pettuse, hoolekandesüsteemi ärakasutamise, brittidele võõraste väärtushinnangute sissevoolu, rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga, teisisõnu ohuga elanikkonnale ja seega, riigi sisejulgeolekule tervikuna.¹⁰⁶

Seetõttu keskenduvad Briti varjupaiga-alased poliitilised otsused ja õigusaktid suuremas osas ainult tõrjumisele ja kontrollile, mitte aga varjupaigataotleja õigustele ja humaansusele. Ühendkuningriigis kirjeldatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate suurearvulist sisserännet kriisiks – varjupaigataotlejaid nimetatakse petisteks ning isegi avalikes aruteludes seostatakse neid ka terroristide ja teiste kuritegelike grupeeringutega.¹⁰⁷

2005. aastal Suurbritannia siseministeeriumi avaldatud varjupaiga- ja rändestrategieas lahatakse varjupaigaküsimusi lahates, mis on keskendunud piiride kindlustamisele ja siseriiklike huvide tagamisele, samuti esitatakse varjupaigataotlejaid ning teisi riiki sisenevaid gruppe suure julgeolekuohuna, millega Suurbritannia siseministeerium jõuliselt tegeleb ja mille lahendamiseks lubab toime tulla. Nimetatud strateegia hõlmab tagasilükkava otsuse

¹⁰⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT, 1992, 26, 349; RT 27.04.2011, 2 § 2.

¹⁰⁶ Doyle, S., viide 47.

¹⁰⁷ *Ibid.*

saanud varjupaigataotlejate vahistamise arvude tõstmist seni, kuni „muutub normiks, et tagasilükatud isikud tuleb alati kinni pidada“.¹⁰⁸

Vaatamata sellele, et pagulasseisundi konventsiooniga liitunud riikidel on kohustus pakkuda varjupaika isikule, kes vastab sama regulatsiooni artiklile 1, tuleks riigi siseturvalisuse tagamise seisukohast isikule rahvusvahelise kaitse staatuse omistamisel vajalik kaaluda, kas isiku või samade omaduste, tausta, religiooni ja tavadega kolmandast riigist pärit isikute viibimine võiks kujuneda ohuks avalikule korrale ehk mõjutada riigi stabiilsust aspektide.

Täiendavalt asub seisukohale, tänapäeval, kui Vahemerd ületab päevas sadu põgenikke, kes siirduvad Euroopasse, tuleks kvalifitseerida kriisilukorrana, mille lahenduseks võiks olla ka isikute ajutine ümberasustamine, kusjuures ümberasustamise tähtsajalisus on määrava tähtsusega, et soovimatuid sisserändajaid mitte integreerida. Massilise sisserände tõttu ongi juba tekitanud Euroopa Liidu liikmesriikides uusi etnilisi ja religioosseid kogukondi, mis on hakanud mõjutama riikide tavasid ja siseriiklike poliitikaid. Negatiivses võtmes on arenenud organiseeritud kuritegevus, kus sisserändajad toovad endaga kaasa täiesti uued ja kohati äärmiselt julmad kuritegevuse liigid. Tähelepanuta ei saa jätta ka radikaalsete terroristlike organisatsioonide liikmete saabumist liikmesriikide territooriumile, mis omakorda tekitab terrorismi ohu kasvu Euroopa Liidu üleselt.

Euroopa sisserände probleemide valguses tekib küsimus, mis piirini võivad konservatiivset asüülipoliitikat kohaldavad riigid sallida liberaalset varjupaigapoliitikat, mille tõttu siseneb Euroopa Liidu riikidesse massiliselt kontrollimata taustaga isikuid, kes tulevad osalema terroristlike ühenduste tegevuses. Selliste ühenduste tegevus ei mõjuta vaid konkreetse riigi siseasju ja turvalisust, vaid võib kujuneda kogu Euroopa Liidu peamiseks julgeolekuküsimuseks. Siit tulenevalt on autor jõudnud järeldusele, et 21. sajandi teisel kümnendil on asjakohane täiendada ÜRO harta VII peatükki täpsustavate sätetega, mis defineerivad terrorismi ning annavad õiguse sekkuda riigi siseasjadesse ka terrorismi ennetamise eesmärgil.

Lisaks on varjupaigataotlejate sisseränne sisejulgeolekuohuks liigsete rahaliste kulutuste tõttu. Rahvusvahelise kaitse taotlejatele suunatud hüvede ja sotsiaalsete tagatiste pakkumine tekitab

¹⁰⁸ Migration, Integration, and Security in the UK Since July 7. 01.03.2006. Arvutivõrgus: <http://www.migrationpolicy.org/article/migration-integration-and-security-uk-july-7> (03.05.2015)

rahulolematusi, mis võib viia kogukondade vaheliste konfliktideni. Tänapäeval on tekkinud olukord, kus massiline põgenike tulv on pannud eriti raskesse olukorda liikmesriigid nagu Itaalia, Malta, Kreeka, Hispaania, sest nad ei ole suutelised tagama Euroopa Liidu õigusaktidega sätestatud hüvesid ja sotsiaalseid tagatiseid. Sellises olukorras, kus põgenikele ei suudeta tagada elementaarseid tingimusi vastuvõtukeskustes, tekitab rahulolematust ja võib viia rahutuseneni, mille üle kontrolli saavutamine muutub väga keeruliseks. Antud olukorra vältimiseks on vajalik leida liikmesriikidel konsensuslik ja ühine vaade sisserändajate staatuste korrektseks määratlemiseks.

Magistritöö autor asub seisukohale, et praegune varjupaigapoliitika vajab kiiret ümberkujundamist, eriti osas, mis puudutab kriisikolletest massiliselt saabuvate isikute defineerimist. Sellest tulenevalt tuleks õigusaktides selgelt defineerida konfliktipiirkonnast saabunud välismaalased, kui sõjapõgenikud, kelle õigused vastuvõtva riigi territooriumil lõppeksid koheselt peale konflikti lahenemist päritoluriigis. Peale konflikti lahenemist päritoluriigis, peaksid ajutist kaitset saanud isikud koheselt naasma oma kodukohariiki. Euroopa Liidu õigustikus on tegelikkuses olemas ka nn ajutise kaitse direktiiv¹⁰⁹, mille sätted reguleerivad ajutise kaitse alusel välismaalaste ümberasustamist massilise sisserände korral, kuid selle rakendamine eeldab Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide otsust antud direktiivis nimetatud meetmete rakendamiseks. Vaatamata iga-aastasele suurele sisserändajate arvule, pole Euroopa Komisjon veel ajutise kaitse direktiivi rakendamise otsust teinud.

Praegu rakendatava praktika kohaselt käsitletakse kõiki kriisikolletest saabuvald immigrante, kes avaldavad soovi saada rahvusvahelist kaitset, pagulastena ning seega laienevad neile ka asüüli õigusest tulenevad õigused. Sisserändajate voogude suurearvulisus teeb keerukaks operatiivseks isiku tausta ja päritolu kontrollimise, mille tulemusena tekib suur oht, et varjupaigataotleja võib osutada isikuks, kes on olnud seotud terroristlike organisatsioonidega, pannud toime terroristlike akte, osalenud genotsiidis või pannud toime teisi inimsusvastaseid kuritegusid, kuid samas pääseb asüüli institutsiooni kasutades hõlpsasti Euroopa Liidu territooriumile ja rahvusvahelise kaitse õiguse printsiipidest tulenevalt omandab õiguse vastuvõtvast liikmesriigis vabalt ringi liikumiseks.

¹⁰⁹ Nõukogu direktiiv, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel.- ELT 2012/12, 07.08.2001.

2.3 Regulatsioonid, vältimaks varjupaigainstitutsiooni kuritarvitamist terrorismi eesmärgil

Värk on märkinud, et terrorism pole üheselt defineeritud,¹¹⁰ samas on nõustunud, et rahvusvaheline terrorism ületab poliitilisi, geograafilisi ja kultuurilisi piire, hõlmates enamat kui vaid terroristliku taktika kasutamist või vastavate kuritegude sooritamist. Terrorism ohustab väljakujunenud eluviise ja väärtusi ning rahvusvaheliste suhete süsteemi tervikuna. Terroriorganisatsioonid, äärmusliikumised ning nende toetajad püüavad vägivaldselt destabiliseerida rahvusvaheliste suhete süsteemi, õigustades oma tegevust etniliste, kultuuriliste, ideoloogiliste või usuliste tõekspidamistega. Terroriaktide eesmärk on mõjutada avalikku arvamust ja demokraatlike poliitiliste otsuste tegemist vägivalda ning hirmutamisega. Seega ohustavad terroriaktid demokraatliku ühiskonna põhialuseid ning mõjutavad isikute kollektiivseid õiguseid.

Ka Eesti terrorismivastase võitluse eesmärgiks on terrorismiohu ennetamine. Terrorismiohu ennetamiseks ning realiseerunud ohu mõjude vähendamiseks rakendatakse erinevaid meetmeid, sh radikaliseerumise ennetamist, terroriorganisatsioonidesse värbamise tõkestamist, terroristide rahastamise tõkestamist, strateegiliste kaupade salakaubanduse tõkestamist, rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamist, ebaseadusliku lõhkematerjali käibelt kõrvaldamist, suure rünnakuriskiga objektide ja suure rünnakuriskiga isikute kaitsmist, infosüsteemide turvalisuse ja andmete kaitse tõhustamist, valmisoleku tagamist hädaolukordade lahendamiseks jm.¹¹¹ Sellest tulenevalt on eriti oluline kasutada jõuliselt riigi suveräänset õigust valida isikuid, kes tema territooriumil viibivad, ning välistada terroristilike organisatsioonide liikmete ligipääs oma riigi, Euroopa Liidu ja Schengeni aladele.

Samas olulisena kui on tähelepanu pööratud piiridele pärast USA 2001. aasta sündmusi, on tekkinud varjupaiga institutsioonist arusaam kui ühest võimalikust ohust rahvusvahelise terrorismi vastases võitluses. Peamine mure seisneb selles, et terroriaktide toimepaneku kavatsusega isikud võivad kasutada varjupaigamenetlusi Euroopa Liitu pääsemiseks.

¹¹⁰ Värk, R. Terrorismi definitsioon: kas tänane tegelikkus või kättesaamatu Püha Graal? – Acta Societatis Martensis, 2005, lk 139-157.

¹¹¹ Eesti terrorismivastase võitluse põhialused. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse poolt 14.11.2013 istungi protokollilise otsusega nr 47 pp nr. 5. Arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/tvv_pohialused_2013.pdf (06.04.2015)

Lisaks ollakse seisukohal, et julgeoleku tagamiseks, vaja rohkem kaitsemeetmeid, mis hoiaksid ära rahvusvahelise pagulaste kaitse kasutamise pelgupaigana neil, kes olid mujal pannud toime terroriakte.¹¹² Vastuvõtva riigi väliselt või territooriumil kunagises terroriaktis osalenud isiku puhul võib konventsiooni kohaldamise välistada, kui on täidetud pagulaskonventsioonis¹¹³ esinevad asjaolud ehk isik on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo või ta on enne varjupaigamaale pagulasena sisselaskmist pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo; või ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastuolus olevate tegude toimepanemises. Nendel juhtudel saab tühistada ka tagasi- ja väljasaatmise artikli 33(2) alusel. Viimati nimetatud artiklit võib lisaks kohaldada isikute suhtes, kelle puhul on alust uskuda, et nad kavatsesid vastuvõtvas riigis panna toime terroriakti.

1999. aastal võttis ÜRO Julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni 1267, et võidelda terrorismiga ja kehtestada VII peatüki alusel konkreetsed sanktsioonid Afganistanile Talibani režiimi tõttu, kuna see riik rahastas al-Qaeda terroristliku organisatsiooni.¹¹⁴ Kõnealusele resolutsioonile järgnes eriti pärast 11. septembri terrorirünnakuid täiendavaid resolutsioone, mis on aidanud tõenäoliselt avardada esialgset visiooni julgeolekunõukogu volituste laiendamisest ja rakendamisest VII peatüki alusel, laiendades selle kohaldatavust siseriiklikelt osalejatelt ka mitteriiklikele osalejatele ja organisatsioonidele. VII peatükis, eriti selle artiklis 42 toodud volituste rakendamisega vastusena terrorirünnakutele, määratletakse ümber tänapäevase vahelesekkumise mõiste ja laiendatakse rahvusvahelist pädevust ühepoolse sõjalise tegevuse peatamiseks kui vastust tegevusele, mida ajalooliselt peeti siseriiklikuks küsimuseks.¹¹⁵

Erinevalt inimõigustest puudub rahvusvaheliste terrorismivastaste õiguslike meetmete osas traditsioon. Rahvusvahelised volitused selles valdkonnas on suurenenud alates 1960ndatest aastatest koos väga mitmete rahvusvaheliste terrorismivastaste lepingute ja konventsioonide vastuvõtmisega. Sarnaselt eespool mainitud inimõiguste instrumentidele on riigid loovutanud suuremad siseriiklikud meetmed ühise turvalisuse tagamise eesmärgil. 1993. aastal seostati Viini deklaratsioonis ja tegevuskavas terrorismivastane võitlus selgelt inimõigustega¹¹⁶ – seega rahvusvahelised inimõigused on seotud rahvusvahelise julgeoleku ja terrorismiga. Selle

¹¹² Doyle, S., viide 47.

¹¹³ Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art. 1(F).

¹¹⁴ Security Council Resolution 1267, 15.10.1999. Arvutivõrgus: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 (03.05.2015)

¹¹⁵ Security Council Resolution 1267, 15.10.1999, viide 117, pkt VII.

¹¹⁶ Kielsgard, M.D „Evolving Human Rights Methodology: Have Incursions into State Sovereignty Gone Too far“ Tulane Journal of International & Comparative Law, 2013, Vol. 22 Issue 1, 43-61

seose mõju avaldub ÜRO harta VII peatüki ulatuslikumas rakendamises ning rahvusvaheliste organisatsioonide siseriiklikusse õigusesse sekkumise aktsepteerimises suveräänsete riikide poolt.

ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1373 28. septembrist 2001 määras, et kooskõlas rahvusvahelise õigusega võtavad liikmesriigid kasutusele asjakohased meetmed [...] enne pagulase staatuse andmist. Meetmete eesmärk on tagada, et varjupaigataotleja ei oleks kavandanud ja hõlbustanud terroriakte ega neis osalenud ja pagulase staatust ei kuritarvitaks terroriaktiliste toimepanijad, korraldajad või hõlbustajad ning et poliitilisi põhjendusi ei tunnustataks põhjendustena terrorismis kahtlustatavate isikute väljaandmistootluste läbi vaatamata jätmiseks.¹¹⁷

Euroopa Liidu tasandil piirdus terrorismiga võitlemise 21. septembri 2001 tegevuskava eesmärgiga võtta erilise tähelepanu alla põgenikevoolud ja eelkõige Afganistani sisserändajad. Erakorralise justiits- ja siseküsimuste 20. septembri nõukogu oli siiski põhjalikum, tehes Euroopa Komisjonile ülesandeks uurida kiiresti sisejulgeoleku tagamist koos rahvusvahelise pagulaste kaitse kohustuste järgimisega.¹¹⁸ Magistritöö autor on arvamisel, et eesmärgi puhul, milleks on terrorismi ohu vähendamine, ei ole jätkusuutlik keskendada vaid ühele konkreetsele riigile. Vastasel juhul hakkab antud päritoluga välismaalane kasutama Euroopa Liitu sisenemiseks teisi võimalusi, näiteks muudab reisiteekonda selliselt, et teda ei seostataks Afganistaaniga või hävitab isikut tõendavad dokumendid ning Euroopa Liitu saabudes esitleb end mõne teise riigi kodanikuna. Samas, seni kuni sama isiku andmeid menetletakse ning tal on õigus vastuvõtvast liikmesriigis vabalt ringiliikumiseks, võib ta toime panna kuritegusid, sh terroristlike, mis võiks talle pagulase staatuse omistamise välistada.

Vastavalt justiits- ja siseküsimuste nõukogu järelduste punktile 29 koostas Euroopa Komisjon 5. detsembril 2001 töödokumendi sisejulgeoleku tagamise ning rahvusvahelise kaitsega seotud kohustuste ja vahendite vahelise seose kohta. Töödokument pakub mitmeid ettepanekuid seoses terrorismis kahtlustatavate pagulasestaatuse välistamisega Euroopa Liidu

¹¹⁷ Security Council Resolution 1373, 28.09.2001, punkt 2 (c). Arvutivõrgus: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%282001%29 (03.05.2015)

¹¹⁸ The Fight against Terrorism Conclusions. Extraordinary Council Meeting – Justice, Home Affairs and Civil Protection. C/01/327, 20.09.2001, p.29. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-327_en.htm (03.05.2015)

õigusaktides nii sisuliselt kui menetluslikult.¹¹⁹ Lisaks avaldas Euroopa Komisjon varjupaigavaldkonnavälised meetmed: kõigi seadusandlike ettepanekute põhjaliku uurimine Euroopa Ühenduse asutamislepingu (EÜ asutamislepingu) IV jao alusel, et vältida võimalikku vastutust terrorismivastase võitluse näol. Euroopa Komisjon võttis endale kohustuse kontrollida, kas pooleli olevad ja tulevased sisserände- ja varjupaigaõigusaktide ettepanekud on nn terroristikindlad. See hõlmas välistamise ja väljasaatmise vahendite olemasolu ja kvaliteedi läbivaatamise, st riigi julgeoleku ja avaliku korra punkte. Seega on Euroopa Komisjonis on 2001. a 11. septembri järgne varjupaigapoliitika võetud kokku eeldusega, et varjupaigataotlejad ja pagulased võivad olla potentsiaalsed terroristid.

Sama arvamuse kohaselt on seega ülim eesmärk järgida poliitikat, mis tegeleb Euroopa Liidu õigusaktide järgi varjupaigataotlejateks ja pagulasteks maskeerunud terroristide riiki sisenemise ja seal viibimise küsimustega. Sisejulgeoleku ja rahvusvahelise kaitse sisulises töödokumendis käsitleb Euroopa Komisjon põhjalikumalt keerulist teemat, milles ühelt poolt nenditakse pagulaste kaitse aspekte ning teisel poolt vajadust takistada terroristidel otsida põgenikena kaitset Euroopa Liidu liikmesriikides. Euroopa Komisjon on märkinud, et kaks peamist eeldust, millele eelnimetatud dokument on üles ehitatud, on esiteks see, et *bona fide* (tõelised/heausked) pagulased ja varjupaigataotlejad ei langeks hiljutiste sündmuste ohvriks, ning teiseks eeldus, et kohustuslik on välistada lähenemisteed neile, kes toetavad või panevad toime terroriakte, et saada juurdepääs Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumile.¹²⁰

Üleskutse kõrval ühtlustatud lähenemisele ja vajadusele kaitsta teatud miinimumstandardeid, väljendas Euroopa Komisjon aga ka kitsendavaid vaateid seoses varjupaigaõiguse mõne punktiga. Näiteks printsii, et inimese, kes otsib kaitset tagakiusamise eest, saab jätta pagulase staatusest ilma põhjusel, et ta on mõne terroristliku organisatsiooni aktiivne vabatahtlik liige, on tõstatatud edasiseks aruteluks.¹²¹

Euroopa Komisjon on leidnud, et juhul kui on *prima facie* (esmamulje põhjal) sätestatud, et

¹¹⁹ Commission working document. - The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments. COM/2001/0743 final. 05.12.2001. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0743&from=EN> (03.05.2015)

¹²⁰ Brouwer, E.R., Catz, P. & Guild, E. Immigration, Asylum and Terrorism. A Changing Dynamic in European Law. Recht & Samenleving, deel 19, 2003, lk 187-188.

¹²¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, art. 12 lg.2 ja art. 17. – ELT 337/9, 20.12.2011.

keegi langeb taotluse tagasilükkamise punkti alla, peaks liikmesriikidel olema õigus sellised taotlused läbi vaadata kiirendatud menetluses. Sellise protseduuri korral peaksid liikmesriigid esmalt piirduma taotluse tagasilükkamise kohaldatavuse hoolika uurimisega ega peaks uurima pagulaskonventsiooni varjupaiga andmise tingimusi. Seega näib, et 2003. aastal pooldas Euroopa Komisjon pigem „parem keelduda kui anda“ praktikat, mis on vastuolus rahvusvahelise õiguse põhimõtetega, nagu neid tõlgendab ÜRO pagulaste ülemvoliniku amet (UNHCR).¹²²

Olukord aastal 2015 on siiski teine, näiteks Rootsis piisab Süüria konflikti tõttu rahvusvahelise kaitse saamiseks vaid araabia, kurdi, armeenia või mõne muu antud piirkonnas räägitava keele oskamisest. Mingeid dokumente enamikel, väidetavalt Süüriast tulnutel, enamasti esitada pole. Need visatakse lihtsalt ära.¹²³ Sellest tulenevalt asub magistritöö autor seisukohale, et varjupaiga institutsiooni kuritarvituse võimalus eesmärgiga panna Euroopa Liidus toime ka võimalikke kuri- ja terroristlike tegusid, on oluliselt kasvanud, kuid meetmed antud ohu vähendamiseks olulised nõrgenenud. Sellest tulenevalt on kindlasti riivatud ka alaliste elanike kollektiivseid huve õigusega turvalisusele vaates ning samuti võib seesuguste isikute viibimine riigi territooriumil muutuda ohuks riigi suveräänsusele, eelkõige läbi radikalismi tekitamise.

Seoses kaitsega väljasaatmise vastu ja Euroopa inimõiguste kohtu artikli 3 tegeliku tõlgendamisega märgib Euroopa Komisjon, et pärast 11. septembri sündmusi peab Euroopa inimõiguste Kohus eeldatavasti jälle lahendama küsimusi, mis on seotud artikli 3 vastuoluliste aspektidega isiku kaitse vajaduse ja riigi julgeoleku huvide vahel.

Pärast 11. septembri rünnakuid on ÜRO pagulaste ülemvoliniku amet UNHCR väljendanud mitmel korral muret Euroopa varjupaigataotlemise seadusandluse ja Euroopa Komisjoni avaldatud seisukohtade üle. UNHCR hoiatab liigagi levinud kalduvuse eest seostada varjupaigataotlejaid ja pagulasi kuritegevuse ja terrorismiga, kuna see võib õhutada rassismi ja ksenofoobiat.¹²⁴ UNHCR kardab, et valitsused võivad lihtsamini kinni pidada

¹²² UNHCR Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. September 2003. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/3f5857684.pdf> (05.01.2015)

¹²³ Hermann, M. „Lugejakiri: miks ma ei oota siia pagulasi ehk multikultist Rootsi näitel“ Postimees, 27.04.2015. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/3170975/lugejakiri-miks-ma-ei-oota-siia-pagulasi-ehk-multikultist-rootsi-naitel> (27.04.2015)

¹²⁴ UNHCR, Ten refugee protection concerns in the aftermath of September 11. (23.10.2001) Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/3bd5469b7.html> (27.04.2015)

varjupaigataotlejaid ning pagulasstaatust hakatakse tühistama, kui selleks tegelikult alust pole. Seetõttu kutsutakse liikmesriike tagama ÜRO julgeolekuresolutsiooni 1373 järgi *bona fide* (tegelikele) varjupaigataotlejatele ja pagulastele nende põhiõigused, mitte tooma ettekäändeks vajadust kasutada terrorismivastaseid meetmeid.

UNHCR on samuti avaldanud muret terrorismivastase võitluse raamotsuse kohta ja eriti seoses mõistetega „süüdistuse esitamine“ ja „pagulaste kaitse“), mis võivad kaasa tuua segase terminoloogia koos kaugeleulatuvate võimalike riskidega. Märkigi, et ebarahuldav viis, mille järgi õiguserikkumisi ja süütegusid peetakse „terroriaktideks“, võib pagulase pagulaskonventsiooni järgi kaitsest ilma jätta.¹²⁵ Magistritöö autor on seisukohal, et UNHCR kartuste vähendamiseks, aga samas riigi suveräänsuse, julgeoleku ja alaliste elanike huvide kaitse eesmärgil tuleb võimalikult kiiresti üle vaadata ja vajadusel ümber hinnata rahvusvahelise kaitse valdkonda reguleerivad õigusprintsüübid- ja aktid.

Järgnevalt vaadeldaksegi Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse valdkonna õigusakte, milles on reguleeritud rahvusvahelise kaitse saajana kvalifitseerumise nõuded. Carrera, Guild ja Hermaz on analüüsinud ja kindlaks teinud, et ajutise kaitse direktiivis, menetlusedirektiivis ja Dublini regulatsioonis ei sisaldu sätteid terrorismivastase võitlusega kohandamiseks.¹²⁶ Seega tuleb veel kaaluda kvalifikatsioonidirektiivi¹²⁷ ehk parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitlevad nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, mis on mõeldud ELi liikmesriikide varjupaigasüsteemide kujundamiseks lähiaastatel.

Kvalifitseerumisdirektiivi ettepaneku võttis komisjon vastu kavakohaselt 12. septembril 2001, vaatamata eelmise päeva sündmustele. Kvalifikatsioonidirektiivi uuendati 2011. aastal. Ilmneb, et kvalifitseerumisdirektiivi preambul koostati uuesti, et tagada terroristide tegelik

¹²⁵ UNHCR. Comments on both the Proposals for Framework Decision on combating terrorism and on the European arrest warrant and surrender procedures. 2001. Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=home&skip=90&cid=49aea9390&comid=436730642&keywords=unhcrobservations> (27.04.2015)

¹²⁶ Carrera, S., Guild, e., Hernanz, N. The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU Towards an EU Copenhagen Mechanism. Centre for European Policy Studies: Brussel, 2013. Arvutivõrgus: <http://www.ceps.eu/book/triangular-relationship-between-fundamental-rights-democracy-and-rule-law-eu-towards-eu-copenha> (15.03.2015)

¹²⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, viide 121.

välistamine pagulaste kaitsest rahvusvahelise ja siseriikliku õiguse kohaselt. Põhjendus 22 tuletab meelde, et terroriaktid, -meetodid ja -tavad ning nende rahastamine, kavandamine ja õhutamine on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega, millele on viidatud pagulasseisundi konventsioonis¹²⁸.

Uuendatud kvalifikatsioonidirektiivis on ära märgitud¹²⁹, et riigi julgeoleku ja avaliku korra mõiste hõlmab ka juhtumeid, milles kolmanda riigi kodanik kuulub ühendusse, mis toetab rahvusvahelist terrorismi, või toetab sellist ühendust. Viimati nimetatud põhjendus on seotud punktidega, mis võimaldavad liikmesriikidele suuremat mänguruumi varjupaigataotlejate, pagulaste ja nende õiguste menetlemisel riigi julgeoleku ja avaliku korra mõistete kasutamise kaudu. Samas on eelnimetatud sätete tõhus rakendamine praktikas peaaegu võimatus sisserändajate suurearvulisuse tõttu, nt antakse Rootsis pagulase staatus isikutele, kes väidavad end sealt pärit olevat ning kiirmenetluse raames selgunud tõendid ei välista seda.

Erandid kehtestati tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttele, nagu sisaldub kvalifitseerumisdirektiivi artiklis 21, mis on pagulasseisundi konventsiooniartikli 33 (2) peaaegu sõnasõnaline koopia. Täiendavalt on lisatud lõige, mis ütleb, et riik ei ole enam kohustatud täitma tekkinud elamisloa alust, kui on olemas kaitse tühistamise põhjus.¹³⁰

Liikmesriik võib tühistada, lõpetada pagulase staatuse andmise või selle uuendamisest keelduda, kui soodustatud isikut loetakse ohuks julgeolekule või kogukonnale. Praktikas on pagulase staatuse tühistamise ja lõpetamine aga umbes sama pikk protsess, Eestis ca 4 kuud ning menetluse ajal peavad isikule jääma rahvusvahelise kaitse staatuses isiku õigused, muu hulgas vaba liikumise õigus. Pagulase staatuse tühistamine saab olla kiirem vaid juhul, kui pagulase staatuse tühistamise alus on juba tõendatud. Samuti saab tunnustatud pagulase pereliikmete privileege tagasi lükata, vähendada või tühistada riigi julgeoleku või avaliku korra tagamise põhjendusega. Lisaks võib perekonna ühtsuse ja pereliikmete privileegid tagasi lükata, kui kõnealuse pereliikme pagulasstaatus on välistatud või on ta välistamiskõlblik.

¹²⁸ Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art. 1(F)(c).

¹²⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, põhjenduspunkt 28.

¹³⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, art 21(2).

Ametlik pagulasena tunnustamine ei tähenda automaatselt pagulasena vastuvõtmist, st elamisloa õigust. Pagulasseisundi konventsiooni ei loeta pagulastele elukoha tagajaks ja see ei sisalda kohustust hinnata õigust elukohale, mis on seega siseriikliku õiguse küsimus. Et vastuvõtuotsused on siseriikliku õiguse küsimus, peaksid liikmesriigid saama keelduda pagulase vastuvõtmisest riigi julgeoleku või avaliku korra põhjendusega¹³¹, samas seab rahvusvahelise kaitse õigus siiski sellele olulised piirangud.¹³²

Teine silmatorkav muudatus võrreldes esialgse ettepanekuga on kvalifitseerumisdirektiivi sätte pagulase staatuse välistamise kohta,¹³³ st artikkel 12. Komisjon võis saada inspiratsiooni ÜRO julgeolekunõukogu 2001. aasta resolutsioonist nr 1373.¹³⁴ selle sätte ümbersõnastamisel.

Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 1(F) (b) määrab, et "raske mittepoliitiline kuritegu", mis pandi toime enne isiku pagulasena vastuvõtmist ja väljaspool riigi territooriumi, kuhu ta on vastu võetud, toob kaasa pagulasseisundi konventsiooni sätete välistamise. Euroopa Liidu õigusaktid sätestavad nüüd, et poliitiline kuritegu on mõnikord mittepoliitiline kuritegu ja seega võib selline kuritegu olla ka välistamise põhjuseks. Kvalifitseerumisdirektiivis¹³⁵ on ka sätestatud: "Eriti julmad teod, isegi kui need on toime pandud väidetavalt poliitilisel eesmärgil, võib liigitada rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks". Väärib märkimist, et artikli 12 (2) sõnastus (nagu pagulasseisundi konventsiooni artikkel 1 (F)) on imperatiivne. See erineb teistest kvalifitseerumisdirektiivi muudatustest, mida käsitlesime. Need on kas sõnastatud kaalutusõiguslikult või pakuvad kaalutusõigusliku väljapääsupunkti teatavate õiguste kohustuslikuks andmiseks pagulastele või nende pereliikmetele.

Kuigi kvalifikatsioonidirektiivi kohaselt kohaldatakse rahvusvahelise kaitse andmise välistava asjaolu sätet kaisikute suhtes, kes õhutavad direktiivis sätestatud kuritegusid või tegusid või osalevad nendes, siis kohtupraktikas on pagulase staatus sellistele isikutele siiki omistatud.¹³⁶

¹³¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, viide 30, põhjenduspunkt 18

¹³² Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art. 31.

¹³³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, art 12

¹³⁴ Security Council Resolution 1373, 28.09.2001, viide 117, punktid 3 (f) ja 3(g).

¹³⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, art 12 (2).

¹³⁶ EKo 09.11.2010, Liidetud kohtuasjades C-57/09 ja C-101/09, *B & D vs Saksamaa Liitvabariik*.

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et kuigi rahvusvahelised õigusaktid annavad teorias alused välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise välistamiseks, sest ta võib ohustada riigi julgeolekut, siis praktikas on nimetatud sätete eesmärgipärane ja tõhus rakendamine praktiliselt võimatu, seda eelkõige sisserändajate suurarvulisuse ja Euroopa Liidu liikmesriikide menetlusvõimekuse tõttu.

3 RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA ÕIGUSI, RIIGI SUVERÄÄNSUST NING JULGEOLEKU TAGAMIST PUUDUTAVATE KOHTUASJADE ANALÜÜS

3.1 Riigi suveräänsust ja julgeolekut puudutavate rahvusvahelise kaitse asjade analüüs

2013. aasta juulis Euroopa Parlamendi heaks kiidetud varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide põhjenduspunktides on muuhulgas välja toodud, et selgelt määratletud juhtudel, sealhulgas ka siis, kui esineb tõsine oht riigi julgeolekule või avalikule korrale, peaks liikmesriikidel olema võimalik taotluse läbivaatamise menetlust kiirendada. Eelkõige peaks seda olema võimalik teha, kehtestades teatud menetlusetappidele lühemad mõistlikud tähtajad, ilma et need piiraksid taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist ning taotleja tegelikku võimalust kasutada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamise kaasnemaid aluspõhimõtteid ja tagatise. Ka varasem, kuni 2013. aastani kehtinud kvalifikatsioonidirektiiv sätestas alused, mille järgi riigi avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel sai isiku rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tagasilükkava otsuse teha või juba staatuse saanud isikule omistatud pagulase staatuse tühistada või lõpetada.

Esmalt vaatleb autor rahvusvahelise kaitse taotleja üksikisiku huvide ja kollektiivsete õiguste suhestust Euroopa Kohtu kohtuasjadega, milles terroristlikkuse organisatsiooni kuulunud ja seal tegevad olnud isikud on palunud Euroopa Liidu liikmesriikides rahvusvahelist kaitset.

Euroopa Kohtu kohtuasja nr C-573/14 kohaselt lahkus Maroko kodakondsusega isik 1991. aastal oma riigist Saksamaale, kus tema varjupaigataotlust ei rahuldatud. Väidetavalt saabus ta 1997. aastal Belgiasse, kus viibis ebaseaduslikult. 2006. aastal määras Brüsseli kriminaalkohus talle kuueaastase karistuse terrorirühmituses tegevuses osalemise eest. Tema tegevus seisnes Maroko võitlejate islamirühmituses osalemises, kuritegelikus ühenduses osalemises, võltsimises ja võltsitud dokumentide kasutamises ning riigis ebaseaduslikult viibimises.

2010. aastal teatas isik, et on pagulane ja Marokosse tagasisaatmisel hakatakse teda taga kiusama. 8. detsembril 2010 tegi pagulaste ülemvolinik otsuse, milles välistatakse sellele isikule pagulasseisundi andmine. Samas asus kohus UNHCR-iga erinevale arvamusele ja isikule omistati pagulase staatus 12. veebruari 2013 kohtuotsusega.

Autor ei nõustu kohtu seisukohaga, sest isik on olnud seotud terrorirühmitusega, olnud selles tegev ja saanud tegevuse eest karistuse. Avaliku julgeoleku kaalutlustel ei tohiks terroriorganisatsiooniga seotud üksikisikute põhiõiguste kaitse olla kõrgemal kollektiivsete õiguste kaitsest, seda enam, et antud kaasuse puhul on kaitse saanud isik juba reaalselt kahjustanud alaliste elanike huve. Iga riik peab eelkõige lähtuma asjaolust, milles esikohal on riigi ja ühiskonna liikmete turvaline elukeskkond, ja mitte soosima neid, kes seda nõuet ei arvesta.

Järgnevalt vaatleme Euroopa Kohtu kohtuasju C-57-09 ja C-101-09¹³⁷, mille kohaselt taotlesid Saksamaal varjupaika kaks isikut, kes enne varjupaiga taotlemist olid oma pärituolumaal kuulunud terroristlikku organisatsiooni. Organisatsiooni liikmetena olid nad võtnud aktiivselt osa relvastatud võitlusest. Riigisisisel kohtul tekkis kahtlus, kas sellised isikud tuleb tunnistada pagulaseks või kohaldub neile direktiivi 2004/83/EÜ¹³⁸ artikli 12 lõikes 2 sätestatud erand, mille kohaselt ei tunnistata isikut pagulaseks, kui ta on süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO põhikirjapreambulas ning artiklites 1 ja 2 sätestatud¹³⁹ eesmärkide ja põhimõtetega, (ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega on vastuolus muuhulgas terroristlikud aktid, meetodid ja tavad ning terroriaktide teadlik rahastamine, korraldamine ja õhutamine) või kui isik on toime pannud raske mittepoliitilise kuriteo. Euroopa Kohus leidis, et terroristlikku laadi akte, mida iseloomustab vägivald tsiviilelanikkonna suhtes, tuleb lugeda rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks isegi siis, kui need on toime pandud väidetavalt poliitilisel eesmärgil.

Varasemates lahendites on EIKo väitnud, et erinevalt Genfi konventsiooni välistavatest sätetest, on Euroopa Inimõiguste konventsiooni artikkel 3 absoluutne, mis omakorda

¹³⁷ EKo 09.11.2010, Liidetud kohtuasjades C-57/09 ja C-101/09, *B & D vs Saksamaa Liitvabariik*.

¹³⁸ Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta. – ELT 304, 29.04.2004.

¹³⁹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri. - RT II 1996, 24, 95.

tähendab, et viimati nimetatud säte välistab seega igasugused erandid või kõrvalekaldumised õigusest mitte olla välja saadetud, kui see paneks inimese artiklis 3 nimetatud ohtu – isegi riiklike hädaolukordade korral ning puhkudel, kui menetluse all olev isik kuulub eeldatavasti terroristlikkuse rühmitusse.¹⁴⁰ Artikkel 3 rakendub muu hulgas ka väljaandmistele, negatiivse otsuse saanud varjupaigataotlejate väljasaatmisele ja isikutele, kes on saanud subsidiaarse kaitse, kuid kes ei kvalifitseeru pagulaseks Genfi konventsiooni alusel ning samuti ka isikutele, kellele on omistatud pagulase staatuse, kuid kes on selle hiljem kaotanud.¹⁴¹ Sellest tulenevalt saab järeldada, et praktikas ei ole võimalik riigi julgeolekut ohustavat isikut välja saata riiki, kus tema elu on ohus, isegi juhul, kui tema seotus ja tegevus terroristlike ühendustega, on tõendatud.

Lisaks võib terroristlikku organisatsiooni kuulunud isikutele kohaldada ka direktiivi artikli 12 lõikes 2 sätestatud erandit, mille kohaselt on nad süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega. Samas aga täpsustab EIKo, et isiku terroristlikku rühmitusse kuulumise asjaolu ei tähenda automaatselt seda, et ta tuleb jätta pagulaseks tunnistamata. Euroopa Kohus on seisukohal, et alati peab teostama faktide individuaalset hindamist, et tuvastada konkreetse isiku isiklikku vastutust organisatsiooni toime pandud tegude eest. Lisaks täpsustab kohus, et pagulaseks tunnistamata jätmine ei eelda, nagu peaks isik endast vastuvõtvale liikmesriigile reaalselt ohtu kujutama. Erandid pagulaseks tunnistamata jätmise kohta on kehtestatud eelkõige minevikus toime pandud tegude arvesse võtmiseks.

Antud magistritöö autor on EIKo-ga erineval seisukohal, sest olukorras, kus Euroopa Liidu territooriumile siseneb enam kui 600 000 sisserändajat aastas, pole alaliste elanike kollektiivsete huvide ja riigi julgeoleku kaalutlustel võimalik teostada individuaalset hindamist isiku osas, kelle terroristlikusse organisatsiooni kuulumise fakt on teada.

Karistuseseadustiku¹⁴² kohaselt on terrorism rahvusvahelise julgeoleku vastase, isikuvastase, elu või tervist ohustava keskkonnastase, välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni vastu suunatud või üldohtliku kuriteo toimepanemine, keelatud relva tootmine, levitamine või kasutamine või vara ebaseadusliku hõivamine või olulises ulatuses rikkumine või hävitamine või arvutiandmetesse sekkumine või arvutisüsteemi toimimise takistamine. Samuti on terrorism selliste tegude toimepanemisega ähvardamine, kui need on toime pandud

¹⁴⁰ EIKo 15.11.1996, 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriigid*

¹⁴¹ Mole, N., C. Meredith, C. Asylum and the European Convention on Human Rights. Council of Europe Publishing, 2010, lk 25.

¹⁴² Karistuseseadustik. – RT I 2001, 61, 364; RT I, 12.03.2015, 21, § 237.

eesmärgiga sundida riiki või rahvusvahelist organisatsiooni midagi tegema või tegemata jätma või tõsiselt häirida riigi poliitilist, põhiseaduslikku, majanduslikku või ühiskondlikku korraldust või see hävitada või tõsiselt häirida rahvusvahelise organisatsiooni tegevust või see hävitada või tõsiselt hirmutada elanikkonda.

Autor on seisukohal, et arvestades antud magistritöös käsitletut, tuleb pagulase staatust välistava alusena sätestada ka terroristlikku organisatsiooni kuulumise fakt ja mitte ainult asjaolu, et isik juba on terroristliku rünnaku toime pannud või selles osalenud või seda organiseerinud. Vastasel juhul on varjupaigainstitutsiooni kuritarvituse kaudu võimalik väga hõlpsasti siseneda Euroopa Liidu ja Schengeni aladele ning antud aladel koordineerida ja ette valmistada terroristlike tegevusi.

Varasemalt on EIKo jõudnud ka otsusele, et terroristlike ühenduste tegevusega seotud isikutele pagulase staatuse omistamine julgeoleku kaalutlustel on mittepõhjendatud. EIK kohtukaasuses *Chahal vs. Ühendkuningriik*¹⁴³ oli India kodanikuga, kes elas püsivalt Ühendkuningriigis ja oli seotud sikhi terroristlike äärmuslaste tegevusega. Siseminister tegi otsuse saata Chahal Ühendkuningriigist välja Indiasse riigi julgeoleku kaalutlustel. Chahal taotles poliitilist varjupaika, väites, et väljasaatmisel Indiasse langeks ta piinamise ja tagakiusamise ohvriks, kuid tema taotlus jäeti rahuldamata. Chahal peeti väljasaatmise tagamiseks kinni ja saadeti välja. Hiljem esitas Chahal kaebuse EIKo-sse, milles muuhulgas kaebas ka kinnipidamise õiguspärasuse ja pikkuse üle. Seega antud kohtulahendis on EIKo asunud järeldusele, et kinnipidamine on õigustatud riigi suveräänsuse ja julgeoleku kaalutlustel. Samas arvab magistritöö autor, et terroristlikku ühendusse kuulumise fakti selgumisel tuleks kollektiivsete huvide kaitsmise nimel rakendada kiirendatud rahvusvahelise kaitse menetlust, mis päädiks negatiivse otsusega. Seesugune kiirendatud menetlus välistaks ka kaebused kinnipidamise pikkuse üle.

Eesmärgiga tagada riigi julgeolek ja alaliste elanike kollektiivsete huvide kaitse turvalise elukeskkonna huvides tuleks ebaseaduslikult riiki sisenenud ja alles liikmeriigist rahvusvahelist kaitset taotlev isik menetluse ajaks kinni pidada. Samas sätestab pagulasseisundi konventsiooni artikli 31 punkti 1 "Kui pagulane on saabunud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus artiklis 1 käsitletud põhjustel, ei

¹⁴³ EIKo 15.11.1996, 22414/93, *Chahal vs. Ühendkuningriigid*.

kohalda osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane viivitamata teatab endast ametiasutustele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist.”¹⁴⁴ UNHCR on leidnud, et isiku, kes on ebaseaduslikul triiki sisenenud, ebaseaduslikult riigis viibinud või kasutanud võltsitud dokumente, kinnipidamine on riigi rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste rikkumine, kui iga üksikjuhtumi osas ei kaaluta individuaalselt põgenemiseohu võimalikkust.¹⁴⁵ UNHCR on asunud seisukohale, et sõnakombinatsiooni „otse territooriumilt“ ei tohiks kohaldada sõna-sõnalt, sest see kohaldub ka isikutele, kes on transiidina kasutanud muid riike, kust nad ei suutnud saada rahvusvahelist kaitset.¹⁴⁶ Samuti pole antud mõistel ajalisi piiranguid ja iga kaasust tuleb kaaluda sisuliselt.¹⁴⁷

Just selliselt on konventsiooni tõlgendanud ühendkuningriigi lahendis *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi, United Kingdom High Court* kohus, mis jõudis järeldusele, et viisanõuete ja vedaja vastutuse koosmõjul on rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele muutunud kolmandasse turvalisse riiki reisimine ilma võltsitud dokumentideta võimatuks.¹⁴⁸ Kohus võttis lahendis seisukoha, et sellistel juhtudel tuleb kohaldada pagulasseisundi 31. artiklist tulenevat sätet, mis keelab välismaalase karistamise, sest antud sätte eesmärk on tagada menetlusele ligipääs isikutel, kes rahvusvahelise kaitse otsimise käigus on põhjendatult sunnitud seadust rikkuma. Kohus täpsustas veel, et isiku kinnipidamine on põhjendamatu ka juhul, kui ta kavatseb taotleda varjupaika lühikese aja jooksul pärast riiki saabumist, ning seega ei tohiks sätte sõnastust “vahetult pärast saabumist” kohaldada kitsalt.

Magistritöö autor on eel kirjeldatud ühendriikide kohtulahendi tulemist erineval seisukohale. Euroopa Liidu liikmesriikides on portreteritud erinevatest päritoluriikidest pärit isikud, kes saavad praktikas rahvusvahelise kaitse väga limiteeritud tingimustel. Näiteks Taani annab 2015. aastal kaitse 18–24aastastele Süüriast pärit meestele, kes on nimetatud riigis sõjaväekohuslased ja sõjaväkke värbamisel on sunnitud osalema rünnakutes ka

¹⁴⁴ Pagulasseisundi konventsioon, viide 3, art. 1 (A)(2)

¹⁴⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). 02.1999. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/3c2b3f844.html> (27.04.2015)

¹⁴⁶ UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session, Geneva, 14 August to 25 August 1950, 25 August 1950, E/AC.32/8;E/1850. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c248.html> (27.04.2015)

¹⁴⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). 02.1999. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/3c2b3f844.html> (27.04.2015)

¹⁴⁸ United Kingdom High Court, 29.07.199, CO/2533/98; CO/3007/98; CO/2472/98; CO/1167/99 *R vs United Kingdom*.

tsiviilelanikkonna vastu.¹⁴⁹ Seega on kehtivate isikut tõendavate dokumentide olemasolu suurearvulise välismaalaste sisserände puhul pigem isikule soosiv ning kiirendab ametivõimude menetlust isikule rahvusvahelise kaitse staatuse omistamisel. Juhul kui isik ei kasuta võimalust viivitamatult varjupaika taotleda, on alust eeldada, et tal on selleks põhjused, mis võivad kahjustada eelkõige alalise elanikkonna turvalisuse või majanduslikke huve.

Magistriöö autori arvates on põhjendamatu ka nende isikute mittekinnipidamine, kes tabatakse illegaalselt riigist ja kes pole otsinud ning kasutanud võimalust rahvusvahelise kaitse otsimiseks vastavas riigis. Seega on julgeoleku seisukohalt sellistes olukordades põhjendatud kasutada riigi suveräänset õigust, mis lubab oma territooriumil viibimise reeglite kehtestamist ning seega pidada kinni isikud, kellel pole riigis viibimiseks legaalselt alust.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 5 sätestab loetelu tsiviilõiguslikest, haldus- ja kriminaalõiguslikest alustest, millal isiku kinnipidamine on lubatud. Täpsustatud on ka, et igaljuhul on õigus isikuvabadusele ja - puutumatusse ning vabaduse võtmine on õigustatud vaid seaduses kindlaks määratud korras.¹⁵⁰

EIKo eeldab ka, et siseriiklik õigus on kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega ja kaitseb isikuid õiguste ebaseadusliku piiramise eest.¹⁵¹ EIKo *Malone vs. ühendkuningriik* otsuse kohaselt oleks seaduslikkuse printsiibiga vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. Laiemas tähenduses peab seadus seega vajaliku selgusega kindlaks määrama kompetentsetele organitele delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi.¹⁵²

Antud tõlgendusest tulenevalt on magistritöö autor seisukohal, kui on vaja kaitsta riigi avalikku korda, tagada julgeolek ning seeläbi riigi alaliste elanike kollektiivsed huvid, on siseriikliku õigusega määratud ulatuses õigustatud välismaalaste kinnipidamine, kui need ei suuda tõendada oma isikut ja päritolumaad ning samuti pole kasutanud võimalust pärast turvalisse riiki sisenemist viivitamatult varjupaika taotleda.

¹⁴⁹ Politsei- ja Piirivalveameti õppereis Taani Sandholmi keskusesse 14.-15.04.2015 projekti „Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu edendamine Eesti”s (PRISE) raames.

¹⁵⁰ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, viide 23.

¹⁵¹ EIKo 02.08.1984, avaldus nr 8691/79, *Malone vs. Ühendkuningriik*.

¹⁵² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, ptk 2, punkt 2.1, lk 52. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/pg-3> (25.04.2015)

Riigi julgeoleku tagamise eesmärgil saab isikute menetluseks kinnipidamise järel riigi avalikku korda ja kollektiivseid huve kahjustavad isikud riigist välja saata. EIKo on jõudnud kaasuses *Cruz Varas vs. Sweden*¹⁵³ otsusele, et isikud, kelle rahvusvahelise kaitse taotluse osas on tehtud negatiivne otsus, võib Euroopa inimõiguste konventsiooni kohaselt välja saata riiki, kus nende elu või tervise võib olla ohus, kuigi Genfi konventsioon ja piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon sellise võimaluse välistavad. Varasemalt oli negatiivse otsuse saanud rahvusvahelise kaitse taotleja saadetud välja ka *Soering vs. United Kingdom*¹⁵⁴ lahendi alusel riiki, kus isikut ootas surmanuhtlus. Seega võiksid riigid Euroopa inimõiguste konventsiooni järgides sätestada riigi suveräänsusest õigusest tulenevad alused oma territooriumil viibimisele.

3.2 Järeldus ja ettepanekud

Magistritöö uuringu tulemused kinnitavad, et rahvusvahelise kaitse ja Euroopa Liidu õiguse rakendamine on tekitanud olukorra, kus rahvusvahelise kaitse taotleja individuaalsed õigused on enam kaitstud kui vastuvõtva riigi kodanike ja alaliste elanike kollektiivsed huvid. Ka varjupaigapaketti kuuluvate õigusaktide kehtestamisega kaasnevad eelkõige sätted, mis on suunatud varjupaigataotlejate õiguste kaitseks. Seesuguste regulatsioonide jõustamine on õiglane, õiguspärane, vajalik ja humaanne, kuid siiski kujutavad need ohtu riigi suveräänsusele ja julgeolekule olukorras, kus Euroopa Liitu siseneb iga päev tuhandeid rahvusvahelise kaitse taotlejaid.

Eelnevalt tulenevalt teeb magistritöö autor ettepaneku rahvusvahelise kaitse rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses defineerida mõiste "sõjapõgenik" ning kehtestada tingimused, sh tähtaeg, seesuguste isikute riigis viibimise ja vastuvõtvast riigist lahkumise kohta pärast kriisi või konflikti lahenemist päritoluriigis. Pärast konflikti lahenemist päritoluriigis peaksid ajutist kaitset saanud isikud kohe naasma oma kodukohariiki. Euroopa Liidu õigustikus on olemas ka nn ajutise kaitse direktiiv¹⁵⁵, mille sätted reguleerivad ajutise kaitse alusel välismaalaste ümberasustamist massilise sisserände korral. Selle rakendamine aga eeldab Euroopa

¹⁵³ EIKo 20.03.1991, 15576/89, *Cruz Varas vs Roots*.

¹⁵⁴ EIKo 7.7.1989, 14038/88, *Soering vs Ühendkuningriigid*

¹⁵⁵ Nõukogu direktiiv, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. - ELT 2012/12, 07.08.2001.

Komisjoni ja liikmesriikide otsust antud direktiivis nimetatud meetmete rakendamiseks. Kuni uute riigi suveräänsust ja kaitset arvestavate rahvusvahelise kaitse õigusprintsiipide kehtestamiseni teeb autor, arvestades praegust rändeolukorda, ettepaneku rakendada ajutise kaitse direktiiv.

Magistritöö autor jõudis järeldusele, et olukorras, kus Euroopa Liitu siseneb igal aastal umbes 600 000 sisserändajat, ei saa riigi suveräänsuse ja julgeoleku ning kodanike ja alaliste elanike kollektiivsete õiguste huvides sisserändajate määratlemisel ja neile pagulasstaatuse omistamisel tugineda ainult rahvusvahelise kaitse õigusaktidele. Magistritöö autori järeldus on, et praegune varjupaigapoliitika vajab kiiret ümberkujundamist, eriti osas, mis puudutab kriisikolletest massiliselt saabuvate isikute defineerimist.

Genfi konventsiooni reguleerimisalast on välja jäetud suur hulk inimesi, kes põgenevad näiteks üldise relvakonflikti, looduskatastroofi eest või on pidanud riigisisesele ümber paiknema. 21. sajandi teise kümnendi varjupaigainstitutsiooni kasutatav sisserändaja ei ole pagulane Genfi konventsiooni mõttes, vaid ta on isik, kes põgeneb kriisiolukorrast. Sellest tulenevalt teeb magistritöö autor ettepaneku rahvusvahelise kaitse rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses defineerida mõiste "sõjapõgenik" ning kehtestada tingimused, sh tähtaeg, seesuguste isikute riigis viibimise ja vastuvõtvast riigist lahkumise kohta pärast kriisi või konflikti lahenemist päritoluriigis. Pärast konflikti lahenemist päritoluriigis peaksid ajutist kaitset saanud isikud kohe naasma oma kodukohariiki. Euroopa Liidu õigustikus on olemas ka nn ajutise kaitse direktiiv, mille sätted reguleerivad ajutise kaitse alusel välismaalaste ümberasustamist massilise sisserände korral, kuid selle rakendamine eeldab Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide otsust antud direktiivis nimetatud meetmete rakendamiseks.

Magistritöö autor on jõudnud järeldusele, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raames vastu võetud õigusaktide rakendamine toob kaasa rahvusvahelise kaitse taotleja individuaalsete õiguste prevaleerimise vastuvõtva riigi kodanike ja alaliste elanike huvide ees. Menetlusdirektiiviga kaasnevad sellised rahvusvahelise kaitse õigused, nagu isiklik vestlus, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, õigus jääda liikmesriiki kuni rahvusvahelise kaitse otsuse tegemiseni, sh apellatsioonimenetluse esimeses astmes, mis välistavad reaalsuses riikide võimalused nt kiirendatud menetluse läbiviimiseks isegi juhul, kui taotlus on tõenäoliselt põhjendamatult või kui esineb tõsine oht riigi julgeolekule, st kollektiivsetele

huvidele kodanike ja alaliste elanike turvalisuse vaates. Sisserändajate suurearvulisus võimaldab praegu kehtivate rahvusvaheliste ja Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse valdkonda reguleerivate õigusaktide alusel hõlpsasti pääseda Euroopa Liidu territooriumile ka neil, kellel seda vajadust pagulaskonventsiooni mõttes pole või kelle motiivid antud territooriumile saabumiseks on muud, sh kuritegevus ja terrorism.

Magistritöö autor jõudis järeldusele, et viimaste aastakümnete jooksul toimunud terroristlikud sündmused, mille läbiviijateks on olnud ka pagulaskonventsiooni alusel elamisluba omavad isikud, annavad põhjendatult alust arvata, et suure hulga põgeniketulva tõttu pole võimalik kõiki välismaalaste esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi põhjalikult menetleda. Sellest tulenevalt järeldab magistritöö autor, et põgenike sisserände massilisus on ohuks riigi suveräänsusele, sest kodanike kollektiivsed huvid just füüsilise eksistentsi ja enesekehtestamise vaates on vähem kaitstud kui pagulase staatust taotleva välismaalase individuaalsed õigused ja huvid.

Magistritöö autor järeldab, et arvestades riikide soovi inimõiguste ülddeklaratsiooni ja Genfi konventsiooni sätete sõnastamisel säilitada riikide õigus otsustamaks isikute üle, kes nende territooriumil viibida võivad. Ka ICISS-i raportist „Vastutus kaitsta“ tuleneb kohustus kaitsta rahvuslikku suveräänsust. Magistritöö autor teeb ettepaneku sätestada pagulaskonventsioonis Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse valdkonda reguleerivates õigusaktides täpsemini vastuvõtivate riikide õigused, arvestades riigi suveräänsust ja julgeolekut.

Magistritöö autor jõudis järeldusele, et riigid on võtnud endale kohustusi, liitudes erinevate rahvusvaheliste konventsioonide ja lepetega, arvestamata samas asjaoluga, et teatud olukorras ei ole võimalik võetud kohustust täita, sest riigi julgeolek ja suveräänsus võivad saada ohustatud. Magistritöö autor teeb ettepaneku kaaluda rahvusvaheliste lepingute täiendamist selliselt, mis võimaldaks ajutiselt sisserändajaid rahvusvahelise kaitse õiguse alusel mitte vastu võtta, sest see on vajalik riigi suveräänsuse, julgeoleku ja vastuvõtva riigi kodanike ja alaliste elanike kollektiivsete huvide pärast. Magistritöö autor jõudis järeldusele, et 21. sajandi teisel kümnendil on põgenike massilisest sisserändest tingituna võimalikuks saanud erinevate terroristlike ühenduste levik.

Magistritöö autor on jõudnud järeldusele, et suurearvulise sisserände korral on äärmiselt keeruline tuvastada ja tabada neid isikuid, kes sisenevad Euroopa Liidu liikmesriikidesse varjupaigasüsteemi kuritarvitades. Seega on reaalne oht, et suurearvulise rände korral tuleb Euroopa Liidu riikidesse isikuid, kelle terroriorganisatsioonid on siia teadlikult saatnud, et need saaksid toime panna terroristlike akte nendes riikides, milles neil on rahvusvahelise kaitse taotlejate või juba pagulase staatus.

Magistritöö autor jõudis järeldusele, et suurele hulgale sisserännatutele sotsiaalsete garantiide ja tagatiste osutamine tekitab vastuvõtvale riigile ülisuuri rahalisi, korrakaitselisi kulutusi, mis omakorda suurendab pingeid riigi ja selle alaliste elanike ja kodanike vahel.

Magistritöö autor jõudis järeldusele, et varjupaiga institutsiooni kuritarvitamise võimalus, eesmärgiga panna Euroopa Liidus toime ka võimalikke kuritegelikke ja terroristlike tegusid, on oluliselt kasvanud, kuid meetmed antud ohu vähendamiseks olulised nõrgenenud. Sellest tulenevalt järeldab töö autor, et antud aspektist vaadatuna riivatakse kodanike ja alaliste elanike kollektiivseid turvalisuse huve, ning samuti võib seesuguste isikute viibimine riigi territooriumil muutuda ohuks riigi suveräänsusele, eelkõige on oht radikalismi teke. Oluline on võime kiiresti reageerida suurearvulisele rahvusvahelise kaitse taotlejate sisserändele ning tagada nende isikute rahvusvahelise kaitse taotluste kvaliteetne menetlus. Antud teadmised lähtuvalt, on tähtis ka süsteemselt jälgida ja analüüsida sündmusi maailmas, et prognoosida sisserändajate voogusid.. Uuringu tulemusest lähtuvalt teeb magistritöö autor ettepaneku sanktsioneerida Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tahtlik kuritarvitus.

Magistritöö autori ettepanek on kaaluda pagulaskonventsiooni ümbersõnastamist vastavalt 21. sajandi teise kümnendi migratsiooni põhjustele. Samuti on töö kirjutaja seisukohal, et riigi suveräänsuse, julgeoleku ja alaliste elanike huvide kaitse eesmärgil tuleb kiiresti üle vaadata ja vajadusel ümber hinnata rahvusvahelise kaitse valdkonda reguleerivad Euroopa Liidu õigusaktid.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada vastuolud rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste ja riigi, selle kodanike ning alaliste elanike huvide ning riigi suveräänsuse ja julgeoleku vahel. Teine töö eemärk oli teha uuringu tulemuste põhjal ettepanekud rahvusvahelise kaitse valdkonna printsiipide muutmiseks ja regulatsioonide täiendamiseks. Selleks uuris autor probleemi, kas kehtiva rahvusvahelise kaitse õiguse rakendamisel prevaleerivad riigi ja selle kodanike ning alaliste elanike huvid, mis on seotud riigi suveräänsuse ja seeläbi ka julgeoleku tagamisega, või üksikisikud huvid, mis tulenevad üksikisiku õigusega paluda ja saada rahvusvahelist kaitset riikidest, kes on liitunud pagulaskonventsiooniga.

Probleemipüstitus oli ajendatud faktist, et Euroopa Parlamendi 12. juunil 2013 vastu võetud varjupaigapaketi kehtestamisega kaasnevad eelkõige sätted, mis on suunatud rahvusvahelise kaitse taotleja veelgi suuremate õiguste kaitseks ja garantiide, muuhulgas varjupaigamenetlusele ligipääsu, tagamiseks. Samas aga siseneb Euroopa Liitu iga päev tuhandeid varjupaigataotlejaid, kelle taust ja päritolu ning sageli ka tegelik põhjus varjupaiga palumiseks on, vähemasti rahvusvahelise kaitse menetluse algfaasis, st umbes kuni 4 kuud, teadmata.

Juba 2001. aasta 11. septembri sündmused Ameerika Ühendriikides ning samalaadsed hilisemad tragöödiad Euroopas kinnitavad, et varjupaiga institutsioonist on aastaks 2015 kujunenud oht riigi suveräänsusele ja julgeolekule ning ka kodanike ja alaliste elanike kollektiivsetele huvidele. Tekkinud olukorda kinnitab eelkõige fakt, et terroriakti toimepanekut kavatsevad isikud kasutavad rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist lihtsa võimalusena Euroopa Liitu pääsemiseks.

Lisaks on varjupaigainstitutsiooni väga hõlbus kuritarvitada välismaalastel, kes on mujal riikides toime pannud terroriakte või teisi raskeid kuritegusid ning karistusest pääsemise eesmärgil saabuvad hiljem Euroopa Liitu ja paluvad siin rahvusvahelist kaitset.

Magistritöös otsiti lahendust neljale uurimisülesandele. Neile lahenduse leidmine andis võimaluse esitada ettepanekud rahvusvahelise kaitse valdkonna printsiipide muutmiseks ja regulatsioonide täiendamiseks, et kaitsta riigi suveräänsust, julgeolekut ning kodanike ja alaliste elanike kollektiivseid huve.

Esimesene uurimisülesanne oli õiguslase teaduskirjanduse abil analüüsida, millised on vastuolud kahe õiguse vahel: rahvusvahelise kaitse taotleja õigus paluda ja saada rahvusvahelist kaitset ning riigi suveräänsuse õigus kehtestada kord oma territooriumil viibivate isikute suhtes. Magistritöös jõudis autor teadmiseni, et põgenike sisserände massilisus on ohuks riigi suveräänsusele, sest kodanike kollektiivsed huvid, eriti füüsiline eksistents ja enesekehtestamine, on vähem kaitstud kui pagulase staatust taotleva välismaalase individuaalsed õigused ja huvid.

Õiguslase teaduskirjanduse analüüs andis teadmise, et rahvusliku suveräänsuse aspektist tähendab suveräänsus riigile mitte õigusi, vaid kohustusi, milleks muu hulgas on kohustus kaitsta riigi identiteeti. Selle funktsiooni eduka täitmise üheks eelduseks on aga reeglid selle kohta, milliseid välismaalasi ja mis tingimustel suveräänsuse riik oma territooriumile lubab. Teaduskirjanduse analüüs andis ka selguse, et varjupaiga põhimõtte vastandub täielikult nimetatud eeldusele, sest vastupidiselt lubab see riigi territooriumile kõik isikud, kes avaldavad soovi varjupaika taotleda. Kui rahvusvahelise kaitse taotleja nõuab riigilt õigust viibida selle territooriumil, rakenduvad korraga kaks vastuolulist õigusprintsiipi, millel on tihed seos riigi julgeolekuga.

Teine uurimisülesanne oli analüüsida rahvusvahelise kaitse taotleja õigusi riigi kodanike ja alaliste elanike julgeolekut puudutavate õiguste ja huvide seisukohalt ning uuringu tulemusel hinnata, kas ja kuidas on kaitstud riigi kodanike ja alaliste elanike kollektiivsed huvid, vältimaks varjupaiga egiidi all sisse rännanud isikute toime pandavat terroriakti. Magistritöö autor jõudis teadmiseni, et rahvusvahelise kaitse taotleja õigused on paremini kaitstud kui taotlust menetleva riigi inimeste kollektiivsed huvid.

Teaduskirjanduse analüüsi tulemusena nähtus, et välismaalaste suurearvulise riiki sisenemise korral ei ole ametivõimudel võimalik kohe kontrollida kõikide saabujate vastavust pagulaseks

kvalifitseerumisele. Seega võimaldab rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses sätestatu riiki siseneda isikutel, kelle päritolu, reisi teekond ning tegelik vajadus rahvusvahelise kaitse järele on kontrollimata ning seega tõendamata, kuid kelle eesmärk riiki sisenemiseks on terroristlike tegude organiseerimine või täideviimine vastuvõtvast riigis. Magistritöö autor jõudis selguseni, et rahvusvahelise kaitse taotlejale omistatud individuaalseid õigusi kasutades saab hõlpsasti riivata alaliste kodanike ja alaliste elanike kollektiivseid huve just julgeoleku ja eksistentsi vaatest.

Kolmas uurimisülesanne oli analüüsida kohtulahendeid, mis käsitlevad vastuolusid riigi suveräänsete õiguste, mis lubavad riigil kujundada oma rändepoliitikat ning otsustada, milliseid välismaalasi ja missugusel eesmärgil ta oma territooriumile lubab, et tagada alaliste elanike kollektiivsed õigused ning välistada terrorioht, ja rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste vahel. Kohtulahendite analüüsi tulemusena selgus, et viimase kümnendi lahendites ei pea Euroopa Liidu Kohus terrorirühmituse tegevuses osalemist ja nendesse kuulumist pagulase staatuse omistamist välistavaks asjaoluks, st vaid terroriaktide organiseerimine ja nende läbiviimine võiksid olla rahvusvahelise kaitse mitteandmise aluseks. Samasele järeldusele on jõudnud ka Euroopa Inimõiguste Kohus, rõhutades – alati peab teostama faktide individuaalset hindamist, et tuvastada konkreetse isiku isiklik vastutus organisatsiooni toime pandud tegude eest.

Neljas uurimisülesanne oli rahvusvahelise kaitse üksikisiku õiguste ja kollektiivsete õiguste analüüsi põhjal teha ettepanekuid õigusaktide täiendamiseks ja pakkuda välja võimalusi, mis aitaksid minimeerida rahvusvahelise kaitse taotlemist terroristlike kavatsuste eesmärgil. Magistritöö uuringu tulemusena tegi töö autor ettepanekud rahvusvahelise kaitse valdkonna printsiipide muutmiseks ja regulatsioonide täiendamiseks. Läbi viidud uuring andis teadmuse, et varjupaigainstitutsiooni kuritarvitamine eesmärgiga panna Euroopa Liidus toime kuriteo- ja terrorismiakte on oluliselt kasvanud, kuid meetmed antud ohu vähendamiseks palju nõrgenenud. Sellest tulenevalt on magistritöö kirjutaja ettepanek, et riigi suveräänsuse, julgeoleku ja alaliste elanike huvide kaitse eesmärgil tuleb kiiresti üle vaadata ja vajadusel ümber hinnata rahvusvahelise kaitse valdkonda reguleerivad Euroopa Liidu õigusaktid.

A COUNTRY'S SOVEREIGNTY AND SECURITY AND THE RIGHTS OF AN APPLICANT FOR INTERNATIONAL PROTECTION

SUMMARY

According to Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights every individual has the right to seek and receive international protection in other countries. More than 100 countries, which have joined the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 New York protocol, have agreed to follow this principle. Estonia signed the aforementioned documents in 1997, which means that Estonia also is under the obligation to protect foreigners who fear unwarranted persecution for race, religion, nationality, belonging to a social group or political opinions, and who are staying outside their country of nationality and are not able to or out of fear do not want to seek protection from that country, or who, as a result of the events mentioned beforehand, are residing outside their former country of nationality and are not able to or out of fear do not want to return there.

On the other hand, each country has a sovereign right to design the migration policies of the country and decide which foreigners and for which reasons are allowed to enter the territory. Already the events of September 11, 2001 in the United States of America and similar later tragedies in Europe confirm that the institution of an asylum has become a threat to security. It is primarily indicated by the fact that the individuals intending to commit an act of terrorism use the application for international protection as an easy opportunity to get into the European Union.

The topic of the present Master thesis is relevant because during the last decade, the number of the applications submitted for international protection has remained stable, but large – more than 600 000 applications per year. At the same time, on the 12th of June, 2013, as a result of the work lasting 5 years, the European Parliament adopted a package of measures for the European Union, regulating the field of international protection. This begins the transfer to the new, common European system of asylums. Starting from July 2015 with the

implementation of the new asylum package, new rules concerning processing applications for protection, providing the asylum seekers even more rights, guarantees and opportunities, are established. These rules regard the principles of processing the mentioned applications, deadlines, the fundamental rights and social guarantees of the applicants for international protection arriving to the European Union. Likewise, implementation of the common European asylum system ensures the protection seekers better and more unified requirements of treatment as well as easier access to proceedings, also the right to remain in the member state until a decision has been made in the case of an appeal presented in the framework of the proceedings of international protection and concerning the said individual.

The relevance of this Master thesis is also evidenced by the fact that the directives belonging to the asylum package, and first and foremost including the rights and guarantees of an international protection seeker, were passed by the European Parliament on the 12th of June 2013 and should be implemented in national law during two years' time after they have been published in the Official Journal of the European Union. However, in the light of the acts of terrorism of the few last years, it is appropriate to analyse whether in 2015 collective interests should prevail over fundamental rights of a human being when passing acts related to migration, especially in the field of asylum, in order to minimize the threat of terrorism.

Acts belonging to the common European asylum system are primarily accompanied by provisions aimed at the protection of rights and guarantees of international protection seeker, including ensuring access to the asylum proceedings. While it is right and humane for such regulations to take effect, it undeniably has to be analysed whether under the circumstances, where thousands of international protection seekers, whose background and origin are at least in the first phase of the international protection proceedings, that is unknown until 4 months, it is right and fair to the citizens and natives to such an extent to follow the interests of a single person, that is the international protection seeker, or in the light of the acts of terrorism committed by the so-called applicants for international protection, already in the status of a refugee, the public interests and security of the country should prevail and to continue a more forceful implementation of the right of a country's sovereignty in deciding over the people allowed to enter or reside in the country's territory.

The present Master thesis is comprised of three sections. In the first chapter the author provides an overview of the essence and framework concerning applicants for international protection; in the same chapter the author has carried out a documentary analysis of the European Union acquis in respect to the applicants for international protection. Following that, the author studies the relationship between the rights of applicants for protection and collective interests, paying special attention to aspects of a country's sovereignty and security. In the second chapter the author firstly gives an overview of the essence and definition of sovereignty and the connections between international law and a country's sovereignty. After that the author explores legal principles and a country's sovereign rights regarding serious crimes and acts of terrorism aimed against them. The last part of the second chapter focuses on the analysis of regulations which allow to minimise the institution of asylum when it is misused for the purpose of terrorism. The third chapter analyses court cases with reference to a country's sovereignty and security; the conclusions and suggestions of this Master thesis are also included in the third chapter.

The aim of this Master thesis was to clarify the oppositions between the rights of an international protection seeker and the interests of the country, its citizens and natives with respect to the sovereignty and security of the country and relying on the results of the study, propose suggestions to change the principles of the field of international protection and complement regulations. In order to achieve that, the author studies the problem whether with the implementation of the valid right for international protection prevail the interests of the country, its citizens and natives, related to ensuring sovereignty and therefore security of the country, or prevail the interests of an individual, deriving from an individual's right to ask for and receive protection from countries who are members of the Convention of Refugees.

This Master thesis sought to answer four research problems and finding the answers to said problems gave the chance to submit proposals to change principles of the field of international protection and complement regulations in terms of a country's sovereignty, security and the interests of citizens and natives.

The first research problem involved analysing legal science literature to bring out the oppositions between two rights: the right of an applicant for international protection to ask and receive protection, and the country's sovereign right to establish rules concerning

individuals residing on the country's territory. The Master thesis concluded that the massive immigration of refugees poses a threat to the country's sovereignty as the collective interests of the citizens, especially with reference to physical existence and self-affirmation are less than the individual rights and interests of a foreigner applying for the status of a refugee. The analysis of the legal science literature highlighted that viewed from the aspect of national sovereignty, sovereignty for the country means not only rights, but also obligations, including the obligation to protect the country's identity. One of the assumptions of the successful implementation of this function, however, is the existence of a set of rules concerning which foreigners and on which conditions are allowed to enter the territory of a sovereign country. The analysis of literature also made clear that the concept of an asylum is in complete opposition with the assumption mentioned previously as it allows all individuals, requesting asylum, to enter the country's territory. When an applicant for international protection demands a country for the right to remain on the country's territory, two conflicting legal principles take effect, both of which are in close connection with the country's security.

The second research problem was to analyse the rights of the applicant for protection in relation to the rights and interests concerning security of the country's citizens and natives and to evaluate, using the results of the analysis, if and how the collective interests of the country's citizens and natives are protected in order to avoid an act of terrorism committed by an individual immigrated under the aegis of asylum in the contexts of the Convention of Refugees as well as the rights of individual asking for protection under the common European asylum system. It was concluded in this Master thesis that the rights of an individual asking for protection are protected better than the collective interests of the people in the country processing the application for protection. As a result of the analysis of science literature, the author came to the realisation in the case of a mass migration the authorities are not able to momentarily verify all of the foreigners' correspondence to the prerequisites of a refugee. Hence, the implementation of international and European Union law enables individuals to enter the country whose origin, course of the journey and the actual need for international protection have not been checked or verified, but whose aim of entering the country is to organise or commit acts of terrorism in the receiving country. The author of this thesis concluded that by using the individual rights given to applicants of international protection, the citizens' and natives' collective interests concerning existence and security can be harmed easily.

The third research problem was to analyse court cases dealing with conflicts between a country's sovereign rights allowing countries to develop their own migration policies and to decide which foreigners and on which purpose are allowed on their territory in order to ensure the collective interests of the residents and eliminate the threat of terrorism on the one hand, and the rights of the applicants for international protection on the other. The analysis of court settlements revealed that when it comes to the settlements of the last decade, Court of Justice of the European Union does not consider participating in and belonging to a terrorist group as excluding circumstances in obtaining the status of a refugee, meaning that only organising and committing acts of terrorism could be considered as grounds for not providing international protection. The same conclusions have been drawn by the European Court of Human Rights, stressing that facts must always be evaluated individually in order to determine the current individual's responsibility for the crimes committed by the organisation.

The fourth research problem was to submit propositions aiming to minimise the possibilities of using protection proceedings for the purposes of terrorism. The propositions were made on the basis of the analysis conducted in terms of the individual rights of a protection applicant and collective rights. The result of this Master research was to make propositions for changing the principles of the field of international protection as well as complementing regulations. The research showed that by using the institution of asylums, the chance of committing possible crimes as well as acts of terrorism within the European Union has grown considerably, but the measures taken to minimise this threat have weakened. Stemming from that, this Master thesis proposes that in order to protect the interests of the country's sovereignty, security and its natives, the European Union legislation regulating the field of international protection need to be reviewed and possibly quickly re-evaluated, primarily in the interest of protecting the sovereignty and security of receiving countries.

.....

Autori allkiri

.....

Allkirjastamise kuupäev

MÕISTETE LOETELU

varjupaigapakett – Euroopa ühise varjupaigasüsteemi rakendamiseks vastu võetud õigusaktide kogum.

kvalifikatsiooni direktiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule. – ELT 337/9, 20.12.2011

vastuvõtutingimuste direktiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtunõuded. – ELT 180/96, 29.06.2013

menetlusedirektiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. – ELT 180/60, 29.06.2013

Eurodaci määrus – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks. Süsteem käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil. Eurodaci määrusega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. – ELT 180/1, 29.06.2013

Dublini III määrus – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT 180/31, 29.06.2013

ajutise kaitse direktiiv – Nõukogu direktiiv, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. ELT 2012/12, 07.08.2001

naasmisdirektiiv - Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 16.12.2008. a direktiiv 2008/115/EÜ, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. – ELT 348/98, 24.12.2008.

pagulaskonventsioon - Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Abdullahi, A. (koost). Dignity, Community and Human Rights Human Rights in Cross- Cultural Perspective: A Quest fo Consensus. University of Pennsylvana Press: Philadelphia, 1992.
2. Annan, K. Two Concepts of Sovereignty. - The Economist, 18.September 1999.
3. Annus, R. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised. RiTo 2009, 20 <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2> (05.04.2015)
4. Aurescu, B. The border of Sovereignty: Whose responsibility is it protect national minorities? in Blood and borders: The responsibility to protect and the problem of the kin-state. United Nations University Press, 2011.
5. Beetham, D. What Future for Economic and Social Rights? - Political Studies 1995, 43 (Special Issue), lk. 41-60.
6. Biscop, S. 2004. The European Scurity Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security. Sécurité & Stratégie, Paper No. 82. Arvutivõrgus: <http://www.politologischinstituut.be/pe2004/documents/6biscop.pdf> (03.05.2015)
7. Carrera, S., Guild,e., Hernanz, N. The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU Towards an EU Copenhagen Mechanism. Centre for European Policy Studies: Brussel, 2013. Arvutivõrgus: <http://www.ceps.eu/book/triangular-relationship-between-fundamental-rights-democracy-and-rule-law-eu-towards-eu-copenha> (15.03.2015)
8. Castles, S., Miller, M.J. The Age of Migration, 3rd ed. New York: Pluto Press, 2003.
9. Cole, W. M. Sovereignty Relinquished? Explaining Commitment to the International Human Rights. - American Sociological Review, 2005, 70(3), lk. 472-495.
10. Commission working document - The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments.

- COM/2001/0743 final. 05.12.2001. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0743&from=EN> (03.05.2015)
11. Dinstein, Y. Collective Human Rights and Minorities. - International and Comparative Law Quarterly, 1976, 25 (1), lk.102-120.
 12. Donnelly, J. Human Rights, Democracy and Development. - Human Rights Quarterly, 1999, 21(3), lk. 608-632.
 13. Doyle, S. Contesting the Shape of Political Space: An Investigation of the "Threat of Asylum" in Britain - Refugee, 2009, 26, 1, lk. 121-134.
 14. Gammeltoft-Hansen, T., Gammeltoft-Hansen, H. The Right to Seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU - European Journal of Migration and Law, 2008, 10, lk. 439-459.
 15. Guild, E., Baldaccini, A. Terrorism And the Foreigner: A Decade of Tension Around the Rule of Law in Europe. Martinus Nijhoff Publishers 2007.
 16. Human Development Report 1998. Oxford University Press: Oxford, New York 1998.
 17. Huysmans, J. The European Union and the Securitization of Migration. - Journal of Common Market Studies, 2000, 38,5, lk. 751-777.
 18. Eesti terrorismivastase võitluse põhialused. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse poolt 14.11.2013 istungi protokollilise otsusega nr 47 pp nr. 5. Arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/tvv_pohialused_2013.pdf (06.04.2015)
 19. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/pg-3> (25.04.2015)
 20. Eide, A., Hagtvedt, B. (koost). Human Rights in Perspective: A Global Assessment. Oxford: Blackwell, 1992.
 21. Euroopa Inimõiguste Kohus. General information on the Court. Euroopa Inimõiguste Kohus: 2011 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c> (07.03.2015)
 22. Euroopa Parlament andis heakskiidu uuele varjupaigasüsteemile. 2013 Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/news/et/news-room/content/20130607IPR11389/html/Euroopa-Parlament-andis-heakskiidu-ueele-Euroopa-varjupaigas%C3%BCsteemile> (03.03.2015)

23. Eurostat, Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded) 29.04.2015. Arvutivõrgus: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en (29.04.2015)
24. Future common asylum system. Green Paper of 6 June 2007 on the future common European asylum system [COM (2007) 301 final. 2007]. Arvutivõrgus kättesaadav: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114561_en.htm (05.04.2015)
25. Hermann, M. „Lugejakiri: miks ma ei oota siia pagulasi ehk multikultist Rootsi näitel“ - Postimees, 27.04.2015. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/3170975/lugejakiri-miks-ma-ei-oota-siia-pagulasi-ehk-multikultist-rootsi-naitel> (27.04.2015)
26. ICISS. The Responsibility to protect. 2001. Arvutivõrgus: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (26.04.2015)
27. Inimõiguste ülddeklaratsioon. Arvutivõrgus: <http://vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon> (05.04.2015)
28. Jackson, R. Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape. - Political Studies, 1999, 47(3), lk. 431-456.
29. James, A. The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society. - Political Studies, 1999, 47(3), lk. 457-473.
30. Kalesnykas, R. European Union Security Strategy: Globalization and new challenges. - Issues of Business & Law, 2012, 4, lk. 1-11.
31. Karacasulu, N. Security and globalization in the context of international terrorism. Review of International Law and Politics, 2006, 2, 5, lk. 1-17.
32. Karyotis, G. European Migration Policy in the aftermath of September 11. - Innovation: The European Journal of Social Sciences, 2007, 20, 1, lk. 1-17.
33. Kicingier, A. International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon, Central European Forum For Migration Research. - CEFMR Working Paper, 2/2004. Arvutivõrgus: http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf (03.05.2015)

34. Lavenex, S. Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe. Central European University Press: Budapest, New York 1999.
35. Lavenex, S., Wichmann, N. The External Governance of EU Internal Security. - Journal of European Integration, 2009, 31, 1, lk. 83-102.
36. Marchetti, R., Tocci, N (koost). Civil society, conflicts and the politicization of human right. United Nations University Press. 2011.
37. Migration, Integration, and Security in the UK Since July 7. 01.03.2006. Arvutivõrgus: <http://www.migrationpolicy.org/article/migration-integration-and-security-uk-july-7> (03.05.2015)
38. Mole, N., Mereth, C. Asylum and the European Convention on Human Rights. - Council of Europe Publishing, 2010.
39. Osaghe, E. Human Rights and Ethnic Conflict Management: The Case of Nigeria. - Journal of Peace Research, 1996, 33 (2), lk. 171-188.
40. Philpott, D. Westphalia, Authority, and International Society. - Political Studies, 1999, 47(3), lk. 566-589.
41. Pentus-Rosimannuse sõnul näitab tragöödia Vahemerel vajadust muuta olukorda Liibüas kohapeal. Postimees: 19.04.2015. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3162097/pentus-rosimannuse-sonul-naitab-tragoodia-vahemerel-vajadust-muuta-olukorda-liibuas-kohapeal> (25.04.2015)
42. Politsei- ja Piirivalveameti õppereis Taani Sandholmi keskusesse 14.-15.04.2015 projekti „Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu edendamine Eestis” (PRISE) raames (memo autori valduses).
43. Rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2011 – Olulised arengusuunad Eestis ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides. Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus Euroopa Rändevõrgustik. Arvutivõrgus: http://www.sisekaitse.ee/public/RandePoliitika_layout_est_veeb.pdf (05.04.2015)
44. Security Council Resolution 1373, 28.09.2001, punkt 2 (c). Arvutivõrgus: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373%282001%29 (03.05.2015)

45. Stockholmi programm- avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. ELT, 2010/C 115/01, 04.05.2010. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29&from=ET> (03.05.2015)
46. Sørensen, G. Sovereignty: Change and continuity in a fundamental institution. - Political Studies, 1999, 47(3), lk. 590-604.
47. The Fight against Terrorism Conclusions. Extraordinary Council Meeting – Justice, Home Affairs and Civil Protection. C/01/327, 20.09.2001, p.29. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-327_en.htm (03.05.2015)
48. Tralla, J. ERR Brüsselis: terrorioht tekitab pingeid moslemite ja teiste belglaste vahel 23.01.2015. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/42d00947-54fb-47e9-ac55-3ee1b2242cc0> (25.04.2015)
49. UNHCR. Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. September 2003. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/pdfid/3f5857684.pdf> (05.01.2015)
50. UNHCR. Comments on both the Proposals for Framework Decision on combating terrorism and on the European arrest warrant and surrender procedures. 2001. Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=home&skip=90&cid=49aea9390&comid=436730642&keywords=unhcrobservations> (27.04.2015)
51. UNHCR. Ten refugee protection concerns in the aftermath of September 11. (23.10.2001) Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/3bd5469b7.html> (27.04.2015)
52. UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session, Geneva, 14 August to 25 August 1950, 25 August 1950, E/AC.32/8;E/ 1850. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c248.html> (27.04.2015)
53. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). 02.1999. Arvutivõrgus: <http://www.refworld.org/docid/3c2b3f844.html> (27.04.2015)
54. Värk, R. Terrorismi definitsioon: kas tänane tegelikkus või kättesaamatu Püha Graal? – Acta Societatis Martensis, 2005, lk 139-157.
55. Wagrowska, M. Visegrad Security Policy: How to Consolidate its Own Identity. - International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, 2009, 18, 4, 31-43

56. 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta New Yorgi protokollid osalisriigid. Aprill 2015. Arvutivõrgus: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3b73b0d63&query=protocol%20146> (03.05.2015)

Kasutatud õigusaktid

57. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT, 1992, 26, 349; RT, 27.04.2011.
58. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57; RT II 2010, 14, 54.
59. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT 180/31, 29.06.2013.
60. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks. Süsteem käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil. Eurodaci määrusega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks. – ELT 180/1, 29.06.2013
61. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtunõuded. – ELT 180/96, 29.06.2013.
62. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule. – ELT 337/9, 20.12.2011.

63. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/32/EL, 26. juuni 2013, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. – ELT 180/60, 29.06.2013.
64. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 16.12.2008. a direktiiv 2008/115/EÜ, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. – ELT 348/98, 24.12.2008, põhjenduspunkt 9.
65. Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta. – ELT 304, 29.04.2004.
66. Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364; RT I, 12.03.2015, 21.
67. Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.
68. Politsei- ja Piirivalveameti õppereis Taani Sandholmi keskusesse 14.-15.04.2015 projekti „Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu edendamine Eesti"s (PRISE) raames (memo autori valduses).
69. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri. - RT II 1996, 24, 95.
70. 31. jaanuari 1967.a. pagulasseisundi protokoll. – RT II 1997, 6, 26.

Kasutatud kohtupraktika

71. EIKo 02.08.1984, avaldus nr 8691/79, *Malone vs. Ühendkuningriik*.
72. EIKo 15.11.1996, 22414/93, *Chalal vs. Ühendkuningriigid*.
73. EIKo 20.03.1991, 15576/89, *Cruz Varas vs Rootsi*.
74. EKo 09.11.2010, Liidetud kohtuasjades C-57/09 ja C-101/09, *B & D vs Saksamaa Liitvabariik*.
75. ICJ 19.12.1978, The Aegean Sea Continental Shelf. *Turkey vs Greece*.
76. United Kingdom High Court, 29.07.199, CO/2533/98; CO/3007/98; CO/2472/98; CO/1167/99 *R vs United Kingdom*.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Marina Põldma,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „RIIGI SUVERÄÄNSUS JA JULGEOLEK NING RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJA ÕIGUSED“, mille juhendaja on René Värk:
 - 1.1 reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

1. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

2. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **04.05.2015**